

Inger Lise Skog Hansen, Heidi Gautun,
Åsmund Langsether og Hans Christian Sandlie

Ikke bare bare å bo

Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd
til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse
og rusmisbrukere



Inger Lise Skog Hansen, Heidi Gautun,
Åsmund Langsether og Hans Christian Sandlie

Ikke bare bare å bo

**Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd
til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse
og rusmisbrukere**

© Fafo 2007

ISBN 978-82-7422-605-0

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Mikael Jonsson / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Famis evaluering av tilskuddsordningen	9
1.2 Sluttrapportens innhold	10
2 Organisasjonsstudien	11
2.1 Innledning	11
2.2 Utforming av tilskuddsordningen	15
2.3 Sosial- og helsedirektoratets rolle	23
2.4 Fylkesmannens rolle	30
2.5 Avslutning	43
3 Tiltakene sett med brukernes øyne	49
3.1 Innledning	49
3.2 Metode og data	50
3.3 Hva gikk galt?	54
3.4 Hvordan vurderer brukere tilbudet?	58
3.5 Oppsummering og diskusjon	74
4 Spørreundersøkelsen 2007	79
4.1 Innledning	79
4.2 Generell beskrivelse av tiltakene tilskuddet ble brukt til	88
4.3 Kompetanseutvikling	95
4.4 Samarbeid med andre aktører	99
4.5 Måloppnåelsen i tiltakene	101
4.6 Om videreføring av tiltakene	116
4.7 Om gjennomføringsproblemer	119
4.8 Dagens situasjon – vurdering av kommunenes forutsetninger for å begrense bostedsløsheten	120
4.9 Generell vurdering av tilskuddsordningen	125
4.10 Oppsummering	129
5 Hva viser evalueringsprosjektet?	131
5.1 Oppsummering av hovedfunn	131
5.2 Hva har tilskuddet ført til?	136
5.3 Boligsosialt arbeid	139
5.4 Anbefalinger	141
Litteratur	143
Vedlegg 1 Intervjuguide – brukere	146
Vedlegg 3 Spørreskjema	147

Forord

Dette er sluttrapporten fra Famis evaluering av den statlige tilskuddordningen til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere. Evalueringen er gjort på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet.

Evalueringsprosjektet har gått over to år, og denne sluttrapporten er den tredje rapporten fra prosjektet. Den første rapporten var basert på en spørreskjemaundersøkelse i tiltakskommunene i 2006 (Ytrehus mfl. 2007a). Den andre rapporten var basert på caseundersøkelser i ti tiltakskommuner (Ytrehus mfl. 2007b). Denne rapporten inneholder en organisasjonsstudie av Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannens rolle i forvaltning av tilskuddet, en egen brukerstudie om brukernes vurderinger av tjenester støttet av tilskuddet samt rapportering fra en ny spørreundersøkelse gjennomført i høst i tiltakskommunene. I tillegg inneholder rapporten et eget kapittel med oppsummering og hovedfunn fra evalueringsprosjektet.

Forskerteamet har bestått av flere forskere fra Nova og Fafo som har hatt ansvar for ulike deler av rapporten. Åsmund Langsether og Hans C. Sandlie fra Nova har hatt hovedansvar for kapittel 4, spørreundersøkelsen og Heidi Gautun fra Fafo for kapittel 3, brukerundersøkelsen. Inger Lise Skog Hansen fra Fafo har hatt ansvar for kapittel 2, organisasjonsstudien. Sistnevnte er også prosjektleder for siste del av evalueringsprosjektet og har hatt hovedansvaret for den samlede rapporten.

Vi vil gjerne takke Tone Fløtten (Fafo) og Lars Gulbrandsen (Nova) som har vært kvalitetssikrere for evalueringen og en god faglig støtte gjennom hele prosessen. Vi har i evalueringsprosjektet hatt stor nytte og glede av en nordisk referansegruppe. Takk til professor i sosialt arbeid Hans Svärd, Socialhøgskolan i Lund, forsker Nils Hertting, Institutet för bostads- och urban forskning, Uppsala universitet og forsker Inger Koch-Nielsen, nylig pensjonert fra Socialforskningsinstituttet i København for meget givende faglige diskusjoner og gode tilbakemeldinger.

Vi vil også takke den norske referansegruppen for innsiktsfulle kommentarer. Og sist, men ikke minst, takk for godt samarbeid til Ellen Elster og Tonje Houg i Sosial- og helsedirektoratet.

Til tross for gode faglige innspill og støttespillere, forskergruppen står alene ansvarlig for rapportens innhold og eventuelle feil eller mangler.

Oslo, desember 2007
Inger Lise Skog Hansen

1 Innledning

I Norge, et av verdens rikeste land, ble fattigdom og bostedsløshet et tema på den nasjonale politiske dagsorden på slutten av 1990-tallet. Flere undersøkelser hadde vist at noen grupper hadde blitt hengende etter velstandsutviklingen, og dette fikk stor politisk oppmerksomhet. Bostedsløse ble sett som en av gruppene som var særlig utsatt for fattigdom. Den første nasjonale kartleggingen av bostedsløse ble foretatt høsten 1996 og viste at det var 6200 bostedsløse i Norge (Ulfrstad 1996).¹ Bostedsløs defineres i denne undersøkelsen som i de senere kartleggingene ut fra statusen på boligmarkedet. En bostedsløs er ifølge den offisielle definisjonen som anvendes i Norge, en person som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer. Dette gjelder også personer som bor midlertidig hos familie, venner eller kjente, samt personer uten ordnet oppholdssted kommende natt. Som bostedsløs defineres også de som oppholder seg i institusjon eller fengsel, og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Personer som bor i fremleid bolig, eller bor varig hos pårørende eller nær slektning, regnes ikke som bostedsløse. Den første kartleggingen av bostedsløse viste at majoriteten av de som ble vurdert som bostedsløse, hadde ulike sosiale problemer, over 60 prosent ble vurdert som rusmisbrukere, og mer enn 20 prosent ble antatt å ha psykiske problemer (Ulfrstad 1996). To år etter kartleggingen ble Utjamningsmeldinga lagt frem for Stortinget. Et forslag her var et nasjonalt prosjekt for å bekjempe bostedsløse, kalt Prosjekt Bostedsløse. Dette var starten på et stort statlig engasjement for å redusere fattigdom og en rekke statlige tiltak knyttet til blant annet bostedsløshet og rusmisbruk². Tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig til bostedsløse og rusmisbrukere, som dette evalueringsprosjektet handler om, må sees i sammenheng med dette statlige engasjementet. I 2002 kom den nasjonale Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 2002–2003), og tilskuddsordningen ble lansert. I 2004 la regjeringen frem stortingsmeldingen Om boligpolitikken (St.meld. nr. 23 2003–2004). I denne boligmeldingen ble det utpekt fire grupper vanskeligstilte på boligmarkedet: personer med svak økonomi, bostedsløse, innvandrere og flyktninger

¹ Siden har det kommet to kartlegginger til. En i 2003 (Hansen mfl. 2004) og en i 2005 (Hansen mfl. 2006). I 2003 ble det estimert at det var 5200 bostedsløse, en betydelig reduksjon fra 1996. I 2005 hadde antallet steget noe igjen, og på bakgrunn av kartleggingen ble det anslått at det var 5500 bostedsløse.

² Rusmisbruk og rusmisbruker anvendes i denne rapporten om rusmiddelmissbruk og personer som misbruker ulike rusmidler.

samt personer med nedsatt funksjonsevne. I meldingen ble det lansert en egen nasjonal strategi for å bekjempe bostedsløshet, senere kjent som strategien På vei til egen bolig. For første gang var bostedsløshet et eget tema i en boligmelding, og bostedsløshet ble forstått som et spørsmål om både bolig og tjenester.

Tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig til bostedsløse og rusmisbrukere må sees i sammenheng med den politiske utviklingen skissert over. Tilskuddsordningen ble etablert i 2003 som et ledd i Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr.6 2002–2003) og tett knyttet til Prosjekt Bostedsløse. Hovedmålsettingen for tilskuddsordningen var å bidra til en langsiktig kommunal satsing for å styrke og utvikle oppfølgings-tjenester til bostedsløse. Bakgrunnen for etableringen av tilskuddsordningen var et økende nasjonalt fokus på bostedsløshet og mer kunnskap om at det var mangelfulle kommunale tjenester til bostedsløse med behov for hjelp og støtte for å ha en stabil bosituasjon (se for eksempel Ulfrstad 1999). Samtidig kan vi også se et paradigmeskifte i tilnærmingen til bostedsløshet. Tradisjonelt har boligpolitikken vært konsentrert om boligforsyning, og boligproblemer er blitt betraktet som et spørsmål om mangel på boliger og mangel på økonomiske ressurser. Innenfor sosialpolitikken har tilnærmingen til bostedsløshet vært konsentrert om individenes sosiale problemer, rusmisbruk eller psykiske lidelser, og mindre på bolig som et selvstendig mål. Ofte har det vært lite kontakt mellom de to feltene. Starten av Prosjekt Bostedsløse kan forstås som et uttrykk for et paradigmeskifte ved at det etablerte bostedsløshet som et tema som handlet om både boligpolitikk og sosialpolitikk. Prosjektet var fundert på et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet, og hvor Husbanken hadde koordineringsansvaret. Prosjekt Bostedsløse var et fireårig nasjonalt prosjekt fra 2000 til 2004 i de syv største byene og med de mest vanskeligstilte, i stor grad rusmisbrukere og personer med samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse³, som målgruppe. En av hovedkonklusjonene fra evalueringen av Prosjekt Bostedsløse var at prosjektet hadde bidratt til en holdningsendring knyttet til rusmisbrukere og personer med rusmisbruk og samtidig psykisk lidelse sin rett til bolig og tjenester (Dyb 2005). I 2002 resulterte et samarbeid mellom tre departement⁴ i et felles rundskriv til kommunene, Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold (Rundskriv U-10/2002). Året etter ble tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig til bostedsløse og rusmisbrukere lansert. I statsbudsjettet hvor ordningen blir presentert (St.prp. nr 1 2002–2003, Sosialdepartementet), står det at tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere skal målrettes til de store byene og skal sees i sammenheng med Prosjekt Bostedsløse. Tilskuddsordningen må også forstås som et bidrag til at storbykommunene som deltok i prosjektet, skulle få

³ Psykisk lidelse slik det er anvendt i denne rapporten er ikke nødvendigvis ensbetydende med at personene det gjelder har fått en diagnose, men at de har alvorlige og omfattende psykiske plager.

⁴ Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet.

mulighet til jobbe videre med de erfaringene de hadde fått, og styrke tjenestetilbudet i kommunene. Det første året var tilskuddsordningen begrenset til storbyene som deltok i Prosjekt Bostedsløse, men etter første tildelingsrunde ble den utvidet også til nabokommunene til Oslo. I 2004 ble den utvidet til å gjelde alle kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, året etter ble ordningen utvidet til å gjelde også mindre kommuner etter anbefaling fra Fylkesmennene. Fra 2006 har tilskuddsordningen vært tilgjengelig for alle kommuner. Fra 2005 har tilskuddsordningen inngått som ett av flere virkemidler for å bygge opp under den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet, På vei til egen bolig. Hovedmålene i den nasjonale strategien er å motvirke at folk blir bostedsløse, å bidra til god kvalitet ved døgnovernatting og å bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig.

Tilskuddsordningen har en grunnleggende annen innretting enn Prosjekt Bostedsløse. Prosjekt Bostedsløse var statlig støtte til prosjekter i de syv største byene for å utvikle og prøve ut ulike metoder og modeller for å motvirke og forebygge bostedsløshet. Tilskuddsordningen skulle nettopp *ikke* være prosjektstøtte, men tilskudd til utvikling og styrking av de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan ivareta bostedsløse og rusmisbrukere med behov for oppfølging i bolig.

Tilskuddsordningen er tidsavgrenset, kommunene kan kun få støtte i inntil tre år. Kommunene må søke hvert år, og det er utarbeidet kriteriet knyttet til tildeling av tilskudd (For mer om tilskuddsordningen og det kommunale tjenestetilbudet til bostedsløse se Ytrehus mfl. 2007a: 14–22).

1.1 Famis evaluering av tilskuddsordningen

Fami (et samarbeid mellom Fafo og Nova) har hatt et toårig prosjekt knyttet til evaluering av tilskuddsordningen. Evalueringen startet opp våren 2006. Hovedspørsmålene i evalueringsprosjektet har vært:

- Har tilskuddsordningen ført til at situasjonen for bostedsløse er blitt bedre?
- Har tilskuddsordningen bidratt til utvikling av et faglig godt boligsosialt arbeid i kommunene?
- Har kommunene håndtert tilskuddet i tråd med kravene?
- Er oppfølgingstjenestene blitt tilstrekkelig forankret i kommunene slik at de kan klare seg uten statlige stimuleringsmidler?

En viktig problemstilling i evalueringsprosjektet har vært hvorvidt tilskuddsordningen har bidratt til utvikling av tjenester til målgruppen som kan opprettholdes over tid.

Evalueringsprosjektet har bestått av fem deler. Dette er:

- To spørreundersøkelser til tiltakskommunene sendt ut i to omganger, en i begynnelsen av evalueringsperioden og en i siste fase av evalueringsperioden
- En casestudie av ti tiltak i ti kommuner
- En brukerstudie med søkelys på brukernes vurdering av tjenestene som er utviklet
- En organisasjonsstudie av hvordan forvaltningen av tilskuddet foregår hos Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennene

Det er tidligere publisert to rapporter fra evalueringen. Den første rapporten var basert på den første spørreundersøkelsen til tiltakskommunene gjennomført i begynnelsen av 2006 (Ytrehus mfl. 2007a). Den andre rapporten var basert på casestudier av ti ulike tiltak i ti kommuner. Casestudien bygget på intervjuer med ansatte på administrativt nivå i kommunen og tjenesteutøvere i tiltakene som har fått støtte gjennom tilskuddsordningen (Ytrehus mfl. 2007b).

1.2 Sluttrapportens innhold

Denne rapporten er sluttrapporten fra evalueringsprosjektet. Den inneholder et kapittel med rapportering fra en organisasjonsstudie knyttet til Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennenes forvaltning av tilskuddsordningen. Kapittel 3 er rapporteringen fra en egen brukerstudie blant et utvalg brukere som har fått tjenester støttet av tilskuddsordningen. Kapittel 4 handler om den andre spørreundersøkelsen til tiltakskommunene. Denne spørreundersøkelsen er gått til de samme tiltakskommunene som deltok i spørreundersøkelsen ved starten av 2006, og hvor majoriteten av tiltakene ikke lenger får tilskudd fra tilskuddsordningen. Kapittel 5 er et avsluttende kapittel for evalueringsprosjektet som presenterer hovedfunnene i evalueringen og drøfter disse i lys av problemstillingene for evalueringsprosjektet.

2 Organisasjonsstudien

2.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi se nærmere på Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennenes forvaltning av tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere. Hensikten er å belyse hvordan disse aktørene har forvaltet tilskuddsordningen for å nå målet om å utvikle gode tjenester til målgruppen som er bærekraftige i den forstand at de vil bli opprettholdt etter at tilskuddet fra staten opphører.

Fra politisk hold har det ligget som et tydelig premiss helt fra starten om at tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig skal gi støtte til *styrking og utvikling av de ordinære tjenestene i kommunene med den hensikt at disse tjenestene bedre skal ivareta også målgruppes behov for tjenester* (se for eksempel St.prp. nr. 1, Sosialdepartementet 2003–2004, St.prp. nr. 1, Arbeids- og sosialdepartementet 2004–2005, St.prp. nr. 1, Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006–2007). Statens uttrykte mål er å bidra til at kommunene skal ta ansvar for bostedsløse og rusmisbrukere og ivareta denne gruppens behov for tjenester for at de skal klare å ha en stabil bosituasjon. Det virkemiddelet departementet velger, er en tidsavgrenset øremerket tilskuddsordning til oppfølgingstjenester i bolig for målgruppen. Et premiss for tilskuddet er at det ikke skal brukes til kortsiktige prosjekter, men til å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunen.

Ansvar for å administrere og forvalte tilskuddsordningen er lagt til Sosial- og helsedirektoratet, og fra 2005 har Fylkesmennene fått ansvar for forvaltning av tilskuddet i forhold til kommunene. Det mest avgjørende for utvikling av tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere er selvsagt kommunenes arbeid og hvordan de bruker tilskuddet. Dette har vi tidligere fokusert på gjennom den første spørreundersøkelsen (Ytrehus mfl. 2007a, og casestudien (Ytrehus mfl. 2007b). Hvordan kommunene opplever premissene for tilskuddet, formes av de aktørene som er satt til å forvalte tilskuddsordningen. Vi kan se for oss en implementeringskjede hvor hvert ledd i kjeden påvirker utformingen av ordningen og bidrar til den forståelsen som det siste leddet (kommunene) opplever som premissene for ordningen og følgelig hvordan de bruker tilskuddet. Sosial- og helsedirektoratet har utformet kriterier for ordningen.

Fylkesmennene har fått en viktig rolle for forvaltning av ordningen og også direkte kontakt med kommunene. Deres forvaltning og kontakt med kommunene kan antas å ha betydning for hvordan ordningen brukes og hvordan tjenestene utformes.

Implementeringskjede for tilskuddsordningen:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Sosial og helsedirektoratet
- Fylkesmennene
- Kommunene

Et grunnleggende spørsmål i evalueringsprosjektet er om den måten som er valgt for å organisere den statlige innsatsen på, er hensiktsmessig for å utvikle oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere som er bærekraftige over tid. Med bærekraftig menes da hvorvidt tjenestene som støttes, blir videreført også etter at den statlige støtten opphører. Vi vil i denne delen av evalueringen vurdere Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennenes innsats når det gjelder hvordan deres kriterier og forvaltning har økt sannsynligheten for utvikling av gode tjenester som vil være mulige å opprettholde etter at tilskuddet opphører. Hvilke kriterier er utarbeidet for å nå målene for tilskuddsordningen: styrking og utvikling av de ordinære tjenestene slik at de også kan ivareta bostedsløse og rusmisbrukeres behov for oppfølgingstjenester i bolig? Hvordan blir kriteriene fortolket og forvaltet av de som er ansvarlig for å administrere ordningen overfor kommunene? Finnes det noen spenninger innen og mellom de ulike kriteriene, og hvordan er dette håndtert? Er det noen kriterier som er viktigere enn andre? Hvordan samarbeider de involverte aktørene for å fremme målene? Hvilke utfordringer ser aktørene som forvalter ordningen overfor kommunene, for å kunne få et godt boligsosialt arbeid i kommunene?

Vi vil i denne evalueringen i liten grad kunne si noe om hvorvidt tjenestene som tilskuddsordningen støtter, faktisk blir videreført etter at den statlige støtten opphører. Fra den første spørreundersøkelsen i tiltakskommunene vet vi at nesten 80 prosent av tiltakskommunene hadde konkrete planer for videreføring (Ytrehus mfl. 2007a: 99). Casestudiene i evalueringsprosjektet har også gitt kunnskap om hvordan det er jobbet med forankring av tjenestene i kommunene og muligheten for videreføring (Ytrehus mfl. 2007b). Tidsperioden for å si noe om reell videreføring innenfor dette evalueringsprosjektet er altfor kort. Det vi kan si noe om på bakgrunn av spørreundersøkelsen i tiltakskommunene, er hvor mange av tiltakene som tilskuddet støttet, som er blitt videreført til nå (de som fikk støtte i 2003, hadde mulighet til tilskudd til og med 2005), i hvilken grad tiltaksansvarlig opplever at de er politisk forankret og hvorvidt det er laget konkrete planer for videreføring. Dette er selvsagt ikke mål som kan gi kunnskap om hvorvidt tjenestene faktisk vil bli opprettholdt på sikt.

To hovedaktører i den statlige forvaltningen av tilskuddsordningen

I tillegg til å være en selvstendig tilskuddsordning er ordningen også etter 2005 gått inn som et av virkemidlene i den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Dette er en nasjonal strategi som involverer en rekke aktører på nasjonalt og regionalt nivå. I tillegg til å studere Sosial- og helsedirektoratets administrering av tilskuddsordningen og Fylkesmennenes rolle, så har vi også sett på hvordan tilskuddsordningen inngår i den nasjonale satsingen og hvorvidt delmålene i den nasjonale strategien inngår i kriteriene for tilskuddsordningen. Sentrale samarbeidspartnere knyttet til den nasjonale strategien er blant annet Husbankens regionale avdelinger. Likevel er det Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennene som er de to mest sentrale aktørene for forvaltning av den tilskuddsordningen som vi evaluerer.

Samarbeidet mellom direktoratet og Fylkesmennene har blitt utviklet gjennom hele perioden siden tilskuddsordningen ble opprettet. Sosial- og helsedirektoratet startet med å trekke Fylkesmennene aktivt inn gjennom forberedelse av embetenes arrangering av fylkesvise konferanser sammen med Husbankens regionkontor i 2004. Fra 2005 har Fylkesmennene overtatt tilskuddsforvaltningen, bortsett fra i Oslo og Akershus (Årsrapportering for 2004).⁵

For å få kunnskap om hvordan de to hovedaktørene påvirker innrettingen av tilskuddsordningen og sannsynligheten for at det utvikles gode tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere har vi hatt ulike spørsmål til de to aktørene.

I studien av Sosial- og helsedirektoratets rolle har vi hatt følgende hovedspørsmål:

- Hva er Sosial- og helsedirektoratets rolle i arbeidet med tilskuddsordningen i dag?
- Hvilke kriterier vektlegger Sosial- og helsedirektoratet i sin vurdering av søknadene fra kommunene?
- Har det vært en utvikling i hvilke kriterier direktoratet vektlegger, og hvilke faglige krav de stiller til tjenestene som tilskuddsordningen støtter?
- Hvordan vurderer Sosial- og helsedirektoratet hensiktsmessigheten med en egen statlig tilskuddsordning for å styrke det boligsosiale arbeidet i kommunene?

⁵ Tilskudd til styrking og utvikling av oppfølgingstjenester i bolig til bostedsløse. Årsrapportering 2004.

I studiet av Fylkesmennenes rolle har vi hatt følgende hovedspørsmål:

- Hvordan har Fylkesmennene håndtert forvaltningen av tilskuddet, hvordan har de arbeidet for å gjøre tilskuddet kjent i kommunene, hvilke kriterier har de vektlagt i vurdering av søknadene om tilskudd og hvordan har de fulgt opp tilskuddskommunene på det boligsosiale området?
- Hva er Fylkesmannens vurdering av å ha fått ansvaret for dette området?
- Hvordan vurderer fylkemannsmbetet samarbeidet og den oppfølging de får fra direktoratet?
- Hvilke utfordringer opplever Fylkesmannen at kommunene står overfor for å utvikle et bærekraftig boligsosialt arbeid?
- Hvordan vurderer Fylkesmennene tilskuddsordningen og den statlige innsatsen for å bekjempe bostedsløshet?

Metode

Analysene og diskusjonene i denne organisasjonsstudien er basert på dokumentstudier, intervjuer med ansvarspersoner hos Fylkesmennene, Sosial- og helsedirektorat og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Til sammen ti ansvarspersoner i ni fylkemannsmbeter har blitt intervjuet. Vi har foretatt intervjuer med ansvarspersoner hos Fylkesmannen i de samme fylkene hvor det tidligere har blitt gjennomført casestudier i kommunene. Fylkemannsmbetene er Finnmark, Nordland, Sør-Trøndelag, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Vestfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus har to personer blitt intervjuet, en ansatt med ansvar for Akershus og en ansatt med ansvar for Oslo. Intervjuene er kvalitative samtaleintervjuer, men med en strukturert intervjuguide som utgangspunkt. De fleste av intervjuene er foretatt per telefon og med en varighet fra 30 minutter til en time. To av intervjuene er foretatt i fysiske møter mellom intervjuer og informant.

I Sosial- og helsedirektoratet har to personer blitt intervjuet: en person som har arbeidet med tilskuddsordningen helt fra starten, samt en person som arbeider direkte med tilskuddsadministreringen i dag. Begge disse intervjuene er samtaleintervjuer i fysiske møter mellom intervjuer og informant.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementet har én ansatt blitt intervjuet, dette var en person som har vært tilknyttet tilskuddsordningen helt fra den ble opprettet som en del av Tiltaksplan mot fattigdom i 2003. Også dette var et samtaleintervju med fysisk møte mellom intervjuer og informant.

Videre gang i kapittelet

Organisasjonsstudien har en eksplorerende karakter. I tillegg til en studie av hvordan ordningen er innrettet og utformet, er det en undersøkelse av hvordan de to sentrale aktørene innenfor administrering og forvaltning av ordningen har utført sin rolle. Hvordan har aktørene i implementeringskjeden påvirket ordningen, og hvordan har samarbeid med andre aktører påvirket utforming av ordningen, og hvordan den til slutt er blitt brukt i kommunene?

Vi starter i neste delkapittel med å gi en oversikt over det juridiske rammeverket for tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere samt en beskrivelse og vurdering av hvordan tilskuddsordningen er utformet og hvordan den nå inngår som en del av den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet, På vei til egen bolig. I delkapittel 2.3 går vi nærmere inn på Sosial- og helsedirektoratets rolle og deres arbeid med tilskuddsordningen. I delkapittel 2.4 ser vi nærmere på Fylkesmennenes rolle og hvordan de forvalter tilskuddsordningen. Delkapittel 2.5 er en oppsummering av hovedfunnene i denne organisasjonsstudien og en diskusjon rundt måten tilskuddsordningen er utformet og forvaltet, og hvorvidt den valgte organiseringen og forvaltningen fremgår som hensiktsmessig for å legge til rette for utvikling av et bærekraftig boligsosialt arbeid i kommunene over tid.

2.2 Utforming av tilskuddsordningen

Det juridiske grunnlag

I Norge er det ingen juridisk rett til bolig. Dette betyr ikke at kommunene ikke har et ansvar for bolig til bostedsløse. Sosialtjenesteloven gir et viktig juridisk rammeverk for kommunenes plikt til å bistå med både bolig og tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. I § 1–1 om lovens formål står det blant annet: «b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre». I § 3–4 og i § 4–3 og § 4–5 konkretiseres kommunens ansvar for å bidra med både bolig og tjenester, men det er kun retten til midlertidig bolig som sikres i form av en kommunal forpliktelse.

Lov om sosiale tjenester § 3–4 sier:

Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing, og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsbemming eller andre årsaker.

§ 4–3 sier videre:

De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4–2 bokstav a-d⁶.

§ 4–5 er den eneste «skal» lov, og denne paragrafen forplikter kommunene til å skaffe midlertidig bolig:

Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv.

Sosialtjenesteloven sikrer også retten til individuell plan for brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester (§4–3 a), samt sosialtjenestens ansvar for å samarbeide med brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som sosialtjenesten (§ 3–3).

Denne korte gjennomgangen viser at de tjenestene som tilskuddsordningen er ment å skulle stimulere, i stor grad er forankret i sosialtjenesteloven som tjenester kommunen skal yte overfor borgerne. Tilskuddsordningen skal virke på et felt som helt klart er et kommunalt myndighetsområde. Samtidig er loven åpen. Kommunen pålegges i stor grad en plikt til å ha tjenester, men loven gir brukeren få juridiske rettigheter til å kreve tjenester etter loven, bortsett fra retten til midlertidig bolig.

Ansvar og prinsipper for tilskuddsordningen

Ansvar for å administrere tilskuddsordningen ble lagt til Sosial- og helsedirektoratet. Her ble også det første arbeidet med utforming av ordningen gjort. Ansvarspersonen i Sosial- og helsedirektoratet utarbeidet et forslag som ble lagt til grunn for en arbeidsgruppe bestående av representanter for Sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken, i tillegg til representanter fra direktoratet. Gruppen gjenspeiler de daværende sentrale aktørene i det nasjonale Prosjekt Bostedsløse. Tilskuddsordningen styrket Sosialdepartementets bidrag til arbeidet med bostedsløshet. Husbanken hadde fått koordineringsansvaret for Prosjekt Bostedsløse og på den måten gitt Kommunal- og regionaldepartementet en sentral rolle, selv om prosjektet var forankret i et samarbeid mellom Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

⁶ Dette er ulike tjenester som de sosiale tjenestene skal omfatte – praktisk bistand, avlastningstiltak, støttekontakt, plass i institusjon og omsorgslønn.

I utformingen av tilskuddsordningen var det noen sentrale prinsipper som ble slått fast.

- Tilskuddet var et øremerket tilskudd til oppfølgingstjenester tilknyttet bolig til bostedsløse og rusmisbrukere.
- Tilskuddet skulle brukes til utvikling og styrking av ordinære tjenester.
- Tiltak som skulle få støtte, måtte være forankret i de ordinære tjenestene, for eksempel hjemmetjenesten eller sosialtjenesten.
- Samarbeid på tvers av tjenester, etater og nivå skulle vektlegges (tverrfaglighet i tjenesteytingen).
- Samarbeid med frivillige organisasjoner skulle vektlegges.
- Brukermedvirkning blant annet gjennom bruk av individuell plan skulle vektlegges.
- Det skulle kun tildeles tilskudd for ett år om gangen og være mulighet for tilskudd i inntil tre år.
- Tilskudd kan ikke brukes til drift, men lønnsutgifter og utviklingsarbeid/kompetanseheving.

Vår evaluering i organisasjonsstudien er hvorvidt tilskuddsordningen har blitt organisert og forvaltet på en slik måte at det stimulerer til utvikling av tjenester som vil bli videreført etter at tilskuddsordningen opphører. Flere av disse kriteriene handler om at tiltakene som utvikles, skal forvaltes i etablerte strukturer i kommunen og bygge på samarbeid med relevante aktører lokalt. En slik forankring kan være viktig for videreføring av tiltak uten statlig støtte. Det ble fra begynnelsen lagt stor vekt på forankring i kommunale planer på området, samt at det ble lagt inn krav om at kommunen måtte bidra med halvparten av driftsutgiftene selv. Kommunal egeninnsats var et av virkemidlene for å tilstrebe kommunal forankring nettopp med tanke på videreføring innenfor den ordinære driften.

Disse rammene lå til grunn da den første invitasjonen til å søke om tilskudd gikk ut fra Sosial- og helsedirektoratet i februar 2003. Alle de syv storbyene som deltok i Prosjekt Bostedsløse, ble invitert til å søke om tilskuddet. Etter at alle de innkomne søknadene var behandlet, var det noen midler tilbake, og det ble besluttet å invitere randsonekommunene til Oslo til å søke. Denne utvidelsen skyldtes at Oslo hadde igangsatt en prosess med kartlegging av bostedsløse og tilbakesending av bostedsløse fra andre kommuner. For å støtte opp om denne prosessen ble randsonekommunene til Oslo invitert til å søke. I tilskuddsordningenes andre år ble ordningen formelt utvidet

til også å inkludere randsonekommuner til de store byene. Fra 2005 ble ordningen utvidet til i praksis alle kommuner (for mer om dette Ytrehus mfl. 2007a).

Hovedtrekkene i kriteriene for tilskuddsordningen som ble utformet i 2003, har blitt videreført frem til i dag. Føringene fra departementet har vært få, og fagdirektoratet har hatt stor frihet i utforming og administrering av tilskuddet. Det grunnleggende premisset for tilskuddsordningen fra departementet er at den skal støtte *utvikling og styrking* av de *ordinære tjenestene* slik at disse tjenestene blir bedre til å ivareta bostedsløse og rusmisbrukeres behov for oppfølgingstjenester i bolig. Innebygget i dette grunnleggende premisset er det noen potensielle spenninger. Hvordan fremme utvikling og styrking av tjenester samtidig som dette skal være forankret i ordinære tjenester? Denne potensielle spenningen blir ytterligere forsterket i 2005 hvor tilskuddsordningen blir et av virkemidlene i den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. I styrings- og informasjonshjulet fra Sosial- og helsedirektoratet dette året står det: «Søknader med fokus på utviklings- og forsøksvirksomhet i tilknytning til resultatomålene i den nasjonale strategien vil bli prioritert» (IS-1/2005: 17). Samtidig bevares prinsippene presentert over og kriteriene for tildeling. Hvordan har en fortolket og forstått utvikling og styrking, og fra 2005 utvikling og forsøksvirksomhet i relasjon til målet om forankring i de ordinære tjenestene? Hvordan er prinsippene og kriteriene for tilskuddsordningen fortolket og forstått?

Vi kan på bakgrunn av gjennomgang av offentlige dokumenter, rundskriv og brev til kommunene oppsummere fire sentrale nøkkelbegreper som går igjen i kriterier som skal legges til grunn for vurdering av søknader fra kommunene.

- lokal forankring
- utvikling og styrking av tjenester
- brukervedvirkning
- samarbeid

Disse nøkkelbegrepene vil vi legge til grunn når vi ser nærmere på Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennenes rolle i dette.

En øremerket statlig tilskuddsordning

For å stimulere til utvikling av oppfølgingstjenester er det valgt en øremerket tilskuddsordning på et kommunalt myndighetsområde. Øremerkede tilskudd er et mykt styringsmiddel for å stimulere til innsats i kommunene på et gitt område (for mer om bruk av øremerkede tilskudd som statlig styringsvirkemiddel se Ytrehus mfl. 2007a: 15–16). En fare ved slike statlige tilskuddsordninger er at den kommunale innsatsen er knyttet direkte til de statlige midlene, og at aktiviteten opphører når de statlige

tilskuddene tar slutt. Borge og Rattsø (2005) har med utgangspunkt i Handlingsplan for eldreomsorg vist hvordan øremerking og handlingsplaner kan føre til kortsiktig satsing innenfor det aktuelle tjenestområdet, men ha liten effekt på utvikling av velferdstilbudet på lang sikt.

I denne tilskuddsordningen er det formulert flere kriterier som skal bidra til å forebygge at tilskuddsordningen kun resulterer i kortvarige satsinger. Lokal forankring av tiltaket som det søkes om tilskudd til, er derfor et viktig kriterium for støtte. Lokal forankring operasjonaliseres til krav om forankring i lokale vedtatte planer på området (boligsosiale handlingsplaner, rusplan e.l.) og et krav om kommunal egenfinansiering av 50 prosent av tiltaket. Slik sett skal tiltaket forankres i plan og budsjett i kommunen. Det finnes ingen reguleringer av hvordan tjenesteytingen i kommunene skal organiseres, og også på det boligsosiale området blir det opp til kommunene hvordan de velger å løse sine oppgaver. Det er ulike organiseringer lokalt, tilskuddsordningen er også utformet på en slik måte at den åpner for ulike lokale tilpasninger. Likevel har en i utformingen av tilskuddsordningen presisert at tiltaket skal være forankret enten i sosialtjenesten eller hjemmetjenesten.

Et virkemiddel i en nasjonal strategi mot bostedsløshet

I Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 2003–2004) ble det lagt frem en nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Strategien ble lansert under navnet På vei til egen bolig og skulle gjelde for perioden 2005 til 2007. Fra 2005 ble tilskuddet til oppfølgingstjenester styrket og ansett som et av virkemidlene for å nå målene i den nasjonale strategien. Samtidig ble det vedtatt at tilskuddsordningen skulle videreføres ut strategiperioden 2007, og det ble lagt inn som et kriterium at søknadene om tilskudd skal vise til delmålene i strategien På vei til egen bolig (se oversikt i tabell 2.1).

Tabell 2.1 Målsettinger i den nasjonale strategien På vei til egen bolig

Hovedmål	Delmål
Motvirke at folk blir bostedsløse	Antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 % og antall utkastelser med 30 %.
	Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold.
	Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved utskrivelse fra institusjon.
Bidra til god kvalitet ved døgnovernatting	Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.
Bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig	Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Fra tidligere studier i evalueringsprosjektet vet vi at det er stort mangfold i type tiltak som får støtte fra tilskuddsordningen, men majoriteten av tiltakene handler om tjenester i bolig for å bidra til at personer med oppfølgingsbehov klarer å bli boende i egen bolig, og å forebygge at de mister boligen. Vi vet at de som får tjenester, i stor grad har rusproblemer, og ofte i kombinasjon med psykiske lidelser. Allerede fra starten har Namsmannsprosjektet i Oslo fått støtte, et tiltak direkte innrettet mot å forebygge begjæringer og utkastelser. Tilskuddet har også støttet tiltak for bedre samarbeid mellom kriminalomsorg og kommune for å forebygge bostedsløshet ved løslatelse fra fengsel (Ytrehus mfl. 2007a og b). Integreringen av tilskuddsordningen i den nasjonale strategien har ikke medført en betydelig endring av innrettingen til type tiltak det søkes om støtte til.

Den nasjonale strategien bygger hovedsakelig på «myke styringsvirkemidler» for å stimulere kommunene til å arbeide med å oppfylle målene i strategien. Med myke styringsmidler menes styringsmekanismer som ikke pålegger kommunen å implementere satsingen, men virkemidler som kan stimulere til lokal aktivitet. En del av strategien er opprettelse av nettverk og fora for å formidle nasjonale mål, fremme samarbeid mellom involverte aktører og stimulere til handling i kommune. I tillegg finnes ulike låne- og tilskuddsordninger.

Husbanken har det overordnede koordineringsansvaret for den nasjonale strategien, men samarbeider med Sosial- og helsedirektoratet om tjenester. Sosial- og helsedirektoratet er faginstans på boligsosiale tjenester. Fylkesmennene og de regionale kontorene til Husbanken har fått en sentral rolle i arbeidet med oppfølging av strategien. Disse statlige aktørene på regionalt og fylkeskommunalt nivå samarbeider tett, blant annet om etablering og avholdelse av møter i kommunenettverk og arrangering av årlige boligsosiale konferanser. Alle tilskuddskommunene inviteres til å delta i kommunenettverk.

Det er etablert regionale kontaktfora for statlige aktører på regionalt nivå hvor i tillegg til Husbanken og Fylkesmannen for eksempel kriminalomsorg, helseforetak, namsmann og KS møtes to eller flere ganger årlig.

Organisering av ordningen

Tilskuddet var opprinnelig forankret i Sosialdepartementet og er et av flere statlige tilskuddsordninger til tjenester i den nasjonale Tiltaksplan mot fattigdom. I dag er tiltaket forankret i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og er et av departementets bidrag til den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet. Sosial- og helsedirektoratet er et forvaltnings- og kompetanseorgan som skal bidra til å iverksette og gjennomføre nasjonal politikk i helse- og sosialsektoren. I Sosial- og helsedirektoratet er ansvaret for tilskuddsordningen lagt til avdelingen for kommunale velferdstjenester. Det første året var forvaltningen av tilskuddet i sin helhet lagt til direktoratet, men fra 2004 ble

det et tettere samarbeid med fylkesmannsembetet og Husbanken, og fra 2005 ble forvaltningen lagt ut til fylkemannsembetene⁷.

Sosial- og helsedirektoratet får sine oppgaver fra styrende departement definert i et felles tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Sosial- og helsedirektoratet sender så et rundskriv til kommunene: «IS-1 Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd til landets kommuner. Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene». Dette rundskrivet går til alle kommuner, og hensikten er å formidle viktige føringer for statens politikk som berører kommunen innenfor helse- og sosialområdet. I dette rundskrivet finnes nasjonale mål, satsingsområder og tilskuddsordninger. I rundskrivet gjøres også tilskuddsordningen for oppfølgingstjenester til bostedsløse kjent. Fylkesmannen sender dessuten ut egne brev om tilskuddsordningen til kommunene, samt at ordningen formidles gjennom konferanser og samlinger.

Søknadsfristen for tilskuddet er 15. februar⁸. De to første årene gikk søknadene til Sosial- og helsedirektoratet. Fra 2005 går søknadene til Fylkesmannen, bortsett fra for Oslo og Akershus hvor søknadene sendes direkte til Sosial- og helsedirektoratet. Kommunene kan kun søke om tilskudd for ett år om gangen, og de kan få tilskudd i inntil tre år.

Fylkesmannen vurderer søknadene og lager en prioritert anbefaling som de sender til Sosial- og helsedirektoratet. Denne anbefalingen legges til grunn for et felles tildelingsmøte mellom Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen. Sosial- og helsedirektoratet gjør det endelige vedtaket om søknadene. Fylkesmannen får tilsendt trekkfullmakt for tilskuddet fra direktoratet og sender tildelingsbrevet til kommunene.

Kommunene skal rapportere om tilskuddet tre ganger årlig.⁹ Utbetalingen av tilskuddet kan ikke skje før etter at endelig revisorrevidert regnskap er innlevert fra alle kommunene i fylket. Nettopp rapporteringsrutinene og tidspunkt for tildeling og overføring av tilskudd var et område som kommunene hadde mange negative tilbakemeldinger på i den første delrapporten fra evalueringsprosjektet (Ytrehus mfl. 2007a).

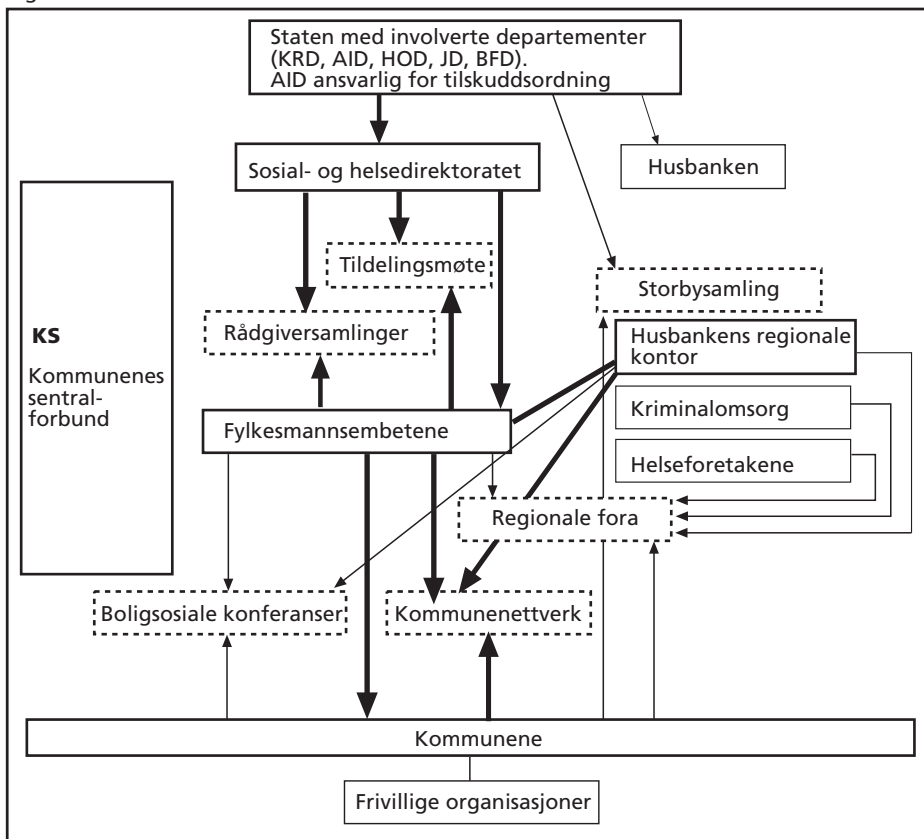
I organisasjonskartet på neste side har vi tegnet en oversikt over sentrale parter/aktører som er involvert i den nasjonale strategien På vei til egen bolig. Det er tegnet inn uthevede piler for å markere de aktørene som er direkte involvert i forvaltning og oppfølging av tilskuddsordningen.

⁷ Bortsett fra for Oslo og Akershus, som ikke ønsket å overta forvaltningsansvaret av hensyn til kapasitetproblemer.

⁸ Det første året var søknadsfristen i mars.

⁹ For 2008 er kravet redusert til to ganger i året.

Figur 2.1



Mange statlige ordninger til samme målgruppe

Tilskuddet til oppfølgingstjenester er ett av flere tilskudd knyttet til regjeringens fattigdomssatsing, og til den nasjonale strategien På vei til egen bolig. Et annet tilskudd som ligger tett opp til dette tilskuddet, er Husbankens kompetansetilskudd. Kompetansetilskuddet skal bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området. Kompetansetilskuddet ble styrket fra 2005, og en stor andel av tilskuddet brukes til boligsosiale tiltak innenfor strategien På vei til egen bolig. Husbanken har i tillegg en rekke andre lån- og tilskuddsordninger som kan brukes innenfor kommunenes boligsosiale arbeid, blant annet statlig bostøtte, boligtilskudd og startlån. Husbankens lån- og tilskuddsordninger er imidlertid ikke rettet direkte inn mot tjenestesiden i kommunene.

Sosial- og helsedirektoratet administrerer derimot flere tilskudd som er innrettet mot kommunale tjenester til den samme målgruppen som tilskuddet til oppfølgings-

tjenester for bostedsløse og rusmisbrukere. Dette gjelder blant annet legemiddelbasert rehabilitering, kommunale oppfølgings tjenester innenfor rus, lavterskel helsetiltak for rusmisbrukere, tilskudd til tettere individuell oppfølging og tilskudd til barnefattigdom. Mange av disse tilskuddene har blitt knyttet til den statlige satsingen mot fattigdom og har bidratt til at det etter hvert er en rekke ulike tilskudd innenfor dette området, i tillegg til at direktoratet har ansvaret for omsorgstjenester generelt. Sosial- og helsedirektoratet har også oppfølgingsansvaret for Opptrappingsplanen for psykisk helse. Innenfor dette området gis ikke de statlige midlene som tilskuddsmidler, men overføringer basert på blant annet antall innbyggere i kommunen. For 2007 har Sosial- og helsedirektoratet fått ansvar for et målrettet initiativ knyttet til bruk av midlertidige boliger. Dette initiativet er avgrenset til de store byene og kommunene med særlige utfordringer knyttet til bruk av midlertidige botilbud, og målet er å utvikle metoder og tiltak for oppfølging av personer i midlertidige botilbud med tanke på at de kan få tilbud om varig bolig. Fylkesmannen har også egne midler til kompetanseheving på rus. Uansett er disse tilskuddene og midlene i stor grad statlige initiativer og satsinger som berører mange av de samme brukerne og de kommunale tjenestene innenfor de samme områdene.

I tildelingsbrevet til Sosial- og helsedirektoratet for 2007 fra de to fagdepartementene (AID og HOD) blir direktoratet bedt om, i samarbeid med Husbanken og Fylkesmennene, å gjennomgå og vurdere behovet for samordning av ulike tilskudd til styrking og utvikling av tjenestetilbudet til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

2.3 Sosial- og helsedirektoratets rolle

I dette kapittelet går vi nærmere inn på Sosial- og helsedirektoratets rolle i tilskuddsordningen. Vurderingen av hvordan direktoratet har forvaltet tilskuddsordningen baseres i hovedsak på dokumentstudier og intervjuer med to av personene i Sosial- og helsedirektoratet som har ansvar på dette området.

Parallelt med at Sosial- og helsedirektoratet fikk ansvaret for forvaltning av tilskuddsordningen, fikk direktoratet også ansvaret for å følge opp rundskrivet Boligsosialt arbeid (Rundskriv U-10/2002). Med dette fikk direktoratet tilført ansvar for en bred oppfølging av kommunene på det boligsosiale feltet. Hele forvaltningen og oppfølgingen av tilskuddet ble det første året i stor grad utført av én person, knyttet til avdeling for kommunale velferdstjenester. Denne personen møtte i de sentrale fora for Prosjekt Bostedsløse, og tilskuddsordningen ble også diskutert i disse foraene. Husbanken har på denne måten vært en sentral samarbeidspartner for direktoratet hele veien. Gradvis har det blitt ansatt flere personer innenfor området i direktoratet, og det har blitt etablert samarbeid med andre avdelinger i direktoratet. To personer

arbeider i dag tett med administrering av selve tilskuddsordningen, men disse to inngår i en seksjon/gruppe med flere involvert i det boligsosiale fagfeltet. En av de ansatte arbeider med den boligsosiale tilskuddsordningen, men er også knyttet til arbeidet med Opptrappingsplanen for psykisk helse. Dette er en strategi for å øke samarbeid og erfaringsutveksling mellom de to områdene.

I dag gjøres den første vurderingen av søknadene hos Fylkesmannen, men Sosial- og helsedirektoratet gjør den endelige tildelingen. Begrunnelsen for dette er ifølge direktoratet at det ikke er mulig å dele den statlige tilskuddspotten i like deler fordelt på fylker. Behovene er ulike og også antall søknader. Direktoratet foretar en overordnet vurdering og fordeler midlene. Saksbehandlerne i direktoratet har møter med fylkesmannsembetene. Hvorvidt dette er møter med ett embete alene eller møter med flere fylkesmannsembeter varierer etter størrelse på embetene og antall søknader som har kommet inn.

Årsaken til en sterkere involvering av Fylkesmennene knyttes til deres nærhet og kjennskap til kommunene, men også til for stor arbeidsmengde i direktoratet. Forvaltning medførte mye tid til saksbehandling i direktoratet. Ved å delegere forvaltningsansvaret skulle direktoratet få frigjort tid til å styrke vektlegging av policyutvikling innenfor det boligsosiale feltet. Likevel ser vi at Sosial- og helsedirektoratet fortsatt bruker mye tid på søknadsbehandling i og med at de er direkte inne i behandling av søknader og endelig tildeling.

Forvaltningsansvaret for Oslo og Akershus gjør at direktoratet får en annen rolle i disse fylkene. Direktoratet får en mer direkte kontakt med kommunene. I Oslo har nå Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester blitt en sentral samarbeidspartner, og de har også vedtatt at fra i år går alle søknader fra bydelene i Oslo via byrådsavdelingen. Fylkesmannen har hovedansvaret for oppfølging av kommunene, selv om de ikke forvalter tilskuddet. En slik ansvarsdeling krever at de to partene meget tydelig definerer egne roller og er tydelige på hvor grensene går.

Sosial- og helsedirektoratets mulighet for å formidle faglige prioriteringer og nasjonale mål til saksbehandlerne hos Fylkesmannen er gjennom årlige rådgiversamlinger samt tildelingsmøtene. Rådgiversamlingene har også vært brukt til faglig utvikling, erfaringsutveksling, studieturer og faglige diskusjoner. På studieturene har også Husbanken deltatt. Disse studieturene har gått til blant annet Sverige, Danmark og Irland (Dublin). Bortsett fra dette har ikke Sosial- og helsedirektoratet noen plan for kompetanseutvikling av de som arbeider med det boligsosiale feltet hos Fylkesmannen.

Utvikling i direktoratets vektlegging

Direktoratet opplever ikke at det har vært noen betydelig utvikling eller endring i hvilke type søknader de får i løpet av tilskuddsordningenes virkeperiode. I den forstand har ikke innarbeiding av krav i tilskuddsordningen om at søknadene må vise til målene i

den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet hatt noen stor betydning. De tiltakene det søkes støtte til, handler stor sett om oppfølgingstjenester. I søknadene blir det imidlertid henvist til delmålene i strategien, for eksempel å hindre bruk av midlertidige boliger, og på den måten kan tilskuddsordningen ha bidratt til kjennskap i kommunene til den nasjonale strategien og de fem delmålene. Et område hvor direktoratet registrerer at strategimålene konkret har hatt en effekt, er innsats knyttet til overgangen fra kriminalomsorg til kommunen hvor det kommer inn noen flere prosjekter. I Oslo fikk Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser, et samarbeid mellom Namsmannen i Oslo og tre bydeler, støtte helt fra første periode i 2003. Prosjektet går rett inn i et av delmålene i strategien På vei til egen bolig, om å redusere antall begjæringer og utkastelser, men var altså startet opp før den nasjonale strategien ble lansert.

Målgruppen for tilskuddsordningen har ligget fast hele tiden: bostedsløse og rusmisbrukere. De kommunale tiltakene det søkes om midler til, er ofte knyttet til tjenester for personer med rusproblemer, gjerne med samtidig psykisk lidelse. Ifølge informantene i direktoratet er det en økning i vektlegging av personer med samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse, og de knytter dette til en sterkere vektlegging av denne målgruppen både innenfor Opptappingsplanen for psykisk helse og bostedsløsesatsingen. Gruppen etniske minoriteter er i all hovedsak ikke en målgruppe innenfor tiltakene. Dette betyr ikke at det ikke er brukere med etnisk minoritetsbakgrunn innenfor tiltakene som får tilskuddsmidler, men dette er ikke hovedfokus i tiltaket. Søkelyset er i all hovedsak på utfordringer knyttet til brukere med rusmisbruk, og samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse.

Av de tiltakene som har fått støtte, er det noen enkelte tiltak som ikke først og fremst handler om tjenester. Blant disse er to selvbyggerprosjekter. Begge prosjektene involverer også noe tjenesteutvikling, men handler ikke primært om utvikling av oppfølgingstjenester.

Forankring – et hovedkriterium

Tilskuddets forankring i kommunen er det området som vektlegges sterkest i direktoratets behandling av søknadene. Tiltakene som det søkes støtte til, skal være forankret i lokale politiske planer og vedtak. Dersom ikke søknaden viser at tiltaket er forankret i kommunale vedtak, har kommuner blitt bedt om jobbe videre med dette og søke på nytt året etter. Fylkesmannen har også hatt ansvar for å bistå kommunene i å utarbeide planer og forankring i vedtak. Av intervjuene både i direktorat og blant ansvarspersoner hos Fylkesmannen fremgår det at kommunal forankring har vært et tema i tildelingsmøter hvor det har vært faglig uenighet og diskusjoner mellom representant for Fylkesmannen og direktoratet. Fylkesmannen har blitt oppfordret til å ta et møte med rådmann i kommunen for å jobbe videre med forankring av tiltaket som det søkes støtte til. Av intervjuene fremgår det likevel at ingen kommuner har fått nei til tilskudd, men at

noen har fått mindre enn de har søkt om. Noen har kun fått stimuleringsmidler, for eksempel 50 000 kr, for å jobbe videre med utforming av tiltak og forankring.

Kravet om egenfinansiering er et virkemiddel for kommunal forankring og stimulering til videreføring av tiltaket etter at de statlige midlene opphører. De første årene stod dette kravet eksplisitt i invitasjonen til kommunene om å søke om tilskudd. Nå er dette kravet dempet i invitasjonen, og det står ikke lenger at det er krav om 50 prosent egenfinansiering. Intervjuene viser at også i praksis er dette kravet moderert. Fra direktoratets side ansees det at en for sterk vektlegging av dette kriteriet kan bidra til at kommuner ikke søker om tilskudd. I vurderingen av søknadene er egenfinansiering viktig, men mer enn at dette bidraget er på 50 prosent, vektlegger direktoratet forankring i politisk vedtatte planer og at tiltaket er inne i økonomiplanen.

Styrking og utvikling av de ordinære tjenestene

Kriteriet om å styrke og utvikle ordinære tjenester er i liten grad operasjonalisert fra direktoratets side. I intervjuer med informanter både på kommunalt-, fylkes- og direktoratsnivå kommer det klart frem at det ikke er entydig hva som ligger i «utvikling og styrking av *ordinære tjenester*». Det kan være flere årsaker til denne tvetydigheten. For det første kan tvetydigheten henge sammen med det kommunale selvstyret. Staten skal ikke definere hvordan kommunene velger å organisere sin tjenesteutøving.

For det andre fremhever flere informanter at målgruppen for tiltaksordningen tidligere har vært ignorert av de eksisterende tjenestene. Målgruppen for tiltaksordningen oppleves å ha andre og mer sammensatte behov enn de som tradisjonelt har fått oppfølging i bolig av de kommunale tjenestene. For eksempel nevnes behov for oppfølging utover ordinær arbeidstid og på flere ulike områder. Flere sier derfor at dersom de ordinære tjenestene i kommunen skal ivareta bostedsløse, ofte personer med rusmisbruk og psykiske lidelser, så må de utvide tjenestetilbudet med nye tjenester tilpasset disse brukernes behov. Et annet moment kan være at direktoratet gjennom sine studieturer kan ha bidratt til å styrke nettopp tanken om at det er behov for helt særegne tjenester til målgruppen.

Brukermedvirkning og rettsikkerhet

I prinsippene for tilskuddsordningen er brukermedvirkning viktig, og kommunene skal i søknadene redegjøre for ivaretagelse av brukermedvirkning. I direktoratets forvaltning av tilskuddet kan en se at det er to faglige områder som har fått økt betydning over tid: bruk av individuell plan og bruk av vedtak. Fra 1.1.2004 ble retten til individuell plan for brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester utvidet til å gjelde også brukere som mottar tjenester hjemlet i sosialtjenesteloven (jf. sosialtjenesteloven §4–3 a). Dette har ført til at Sosial- og helsedirektoratet har blitt tydeligere i vektleg-

gingen av bruken av individuell plan, og bruken av slike planer har blitt et viktigere kriterium i vurderinger av søknader om tilskudd. Betydningen av individuell plan formidles til rådgiverne hos Fylkesmennene i rådgiversamlinger og gjennom de årlige rundskrivene. Individuell plan er et virkemiddel for å sikre brukervedvirkning på individuelt nivå, og på dette området har direktoratet vært aktivt. Når det gjelder brukervedvirkning på systemnivå i form av involvering av brukerorganisasjoner lokalt, har direktoratet vært mindre tydelige.

Det har blitt viktigere med bruk av vedtak. Sosial- og helsedirektoratet er opptatt av brukernes rettssikkerhet gjennom at brukerne skal få vedtak på tjenester og bli opplyst om at de kan klage og så videre. Brukernes rettssikkerhet er et felt hvor informantene i direktoratet opplever at de som fagdirektorat må ta et ansvar innenfor et boligsosialt felt hvor det etter hvert er mange aktører. Rettssikkerhet og vektlegging av bruk av vedtak har blant annet vært en diskusjon i direktoratets møter med Husbanken. Gjennom sitt arbeid og rolle som koordinator av den nasjonale strategien er Husbanken en aktør innenfor boligsosialt arbeid, og i noen tilfeller innebærer dette også tjenesteutforming. Husbankens primærkompetanse er ikke faglig kvalitet på tjenestene, men boliger. Det har derfor blitt inngått tett samarbeid mellom Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet på dette feltet. På områdene individuell plan og bruk av vedtak har direktoratet vektlagt sin rolle som policyutvikler. Arbeidet med vedtak blir prioritert i direktoratet og blant utvikling av praksis og veiledning for muligheten til for eksempel å fatte vedtak på tjenester som ikke er rettighetsfestet i lov eller hvordan fatte vedtak som gir mulighet for fleksibilitet i antall timer den enkelte bruker skal ha etc.

Samarbeid

Samarbeid er et av kriteriene for tilskuddsordningen. Dette handler om samarbeid mellom fagetater og med relevante aktører i kommunen, samt mellom kommunen og andre linjen som for eksempel spesialisthelsetjenesten eller kriminalomsorgen. Våre intervjuer tyder ikke på at etablering av samarbeid mellom tjenestesteder i kommuner som har med målgruppen å gjøre, er et kriterium som tillegges avgjørende betydning. Dette kriteriet ser heller ikke ut til å være tydelig operasjonalisert. Det samme gjelder samarbeid med tjenester innenfor andre linjen.

Samtidig kan det være en utfordring med en sterk grad av virksomhetsorganisering i kommunene dersom en ønsker større grad av samordning og tverrfaglighet. Likevel er hovedinntrykket at samordning og samarbeid i likhet med kriteriet om å bidra til utvikling og styrking av det ordinære tjenesteapparatet i kommunen i mindre grad er vektlagt enn lokal forankring, og ønsket om å stimulere til lokal utvikling.

Samordning av statlig innsats

Når det gjelder behandling av søknadene om tilskudd, har det vært en utvikling i direktoratet i form av økende samarbeid mellom ulike avdelinger og mellom saksbehandlere av ulike relaterte tilskuddsordninger. I 2007 var det den som hadde ansvar for rustilskuddene innenfor avdelingen Kommunale velferdstjenester, som deltok i tildelingsmøtene sammen med Fylkesmannen. Dette medførte at det ble mulig å se fire ulike tilskuddsordninger i sammenheng. Det boligsosiale tilskuddet ble sett i sammenheng med legemiddelassisert rehabilitering (LAR), kommunale oppfølgingstjenester innenfor rus, og lavterskel helsetiltak for rusmisbrukere. I tillegg hadde ansvarspersonen for barnefattigdom vært innom møtene og orientert om denne ordningen. Samarbeidet ga mulighet for å gå inn i søknadene å se hvorvidt det var overlapping, om noen av søknadene egentlig var mer målrettet mot et av de andre tilskuddene, samt at det ga mulighet for samfinansiering av enkelte tiltak. Dette sier noe om potensialet for samordning. Likevel er det fortsatt tilskuddsordninger som ikke blir vurdert sammen med det boligsosiale tilskuddet. Det er i tillegg andre relaterte ordninger innenfor andre avdelinger i direktoratet som ikke inngår i en felles vurdering. Et eksempel som nevnes, er midlene som går til frivillige organisasjoner innenfor rusfeltet. Dette tilskuddet har annen søknadsfrist, og følgelig er det ikke mulig å ha dette med i vurderingen. Det samme gjelder Husbankens kompetansetilskudd. En av Husbankens regioner, Region øst, valgte i 2007 å samordne søknadsfristen og hadde formøte med direktoratet før tildelingsmøtet. Også denne fellesvurderingen hadde effekt for behandling av søknadene. Samtidig er direktoratet bevisst på at selv om samordning gir god effekt, også for kommunene, kan det virke ytterligere forvirrende dersom kommunen får tilskudd fra flere ulike tilskuddsordninger og det skal rapporteres til ulike instanser og kanskje til ulike tider.

Tilskudd til de drevne søknadsskriverne?

I intervjuene fremkommer det at øremerkede tilskuddsordninger har en iboende premiering av kommuner og bydeler som er blitt gode til å skrive søknader, og som er observante på hvilke statlige finansieringsmuligheter som finnes. I noen kommuner er det mindre kjennskap til finansieringsmuligheter og mindre erfaring og kompetanse på skriving av søknader. Dette problemet er direktoratet oppmerksom på at Fylkesmannen jobber med. Noen Fylkesmenn har skrivekurs og inviterer til seminarer for å bevisstgjøre kommunene om hvilke muligheter som finnes, og hvordan de kan gå frem i søknadsprosessen. I den første delrapporten fra evalueringen av tilskuddsordningen viste vi også at Sosial- og helsedirektoratet spilte en stor rolle for informasjon om tilskuddsordning det første året, men at Fylkesmannen gradvis har blitt den primære aktøren for informasjon om ordningen (Ytrehus mfl. 2007a: 44).

Oppsummering

I dette delkapittelet har vi vist at Sosial- og helsedirektoratet har ansvaret for administrering av det boligsosiale tilskuddet. Selv om forvaltningen av tilskuddet er blitt delegert til Fylkesmennene, deltar direktoratet fortsatt direkte i behandling av søknadene og foretar den endelige tildelingen. Samarbeidet med rådgiverne hos Fylkesmannen er tett, og den effektiviseringen som skulle oppnås ved å legge forankringen til Fylkesmannen, kan vi ikke se at er sterkt nok utnyttet i dagens modell. Gjennom årlige rådgiversamlinger formidler direktoratet nasjonale mål og faglige prioriteringer til rådgiverne i embetene. Direktoratet har også arrangert flere studieturer for rådgiverne til andre land. På denne måten bidrar direktoratet til å etablere boligsosialt arbeid som felt innenfor Fylkesmannens arbeid.

Fra 2005 har tilskuddsordningen vært en del av strategien. På vei til egen bolig, og søknadene skal vise til delmålene i strategien. Dette har ikke ført til at det i vesentlig grad søkes om andre typer tiltak enn tidligere. Tilskuddsordningen ansees likevel å ha økt kommunenes kjennskap til den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet gjennom innarbeiding av delmålene i kriteriene. Strategien er i stor grad rettet inn mot strukturelle faktorer som kan skape bostedsløshet, men tilskuddsordningen virker i hovedsak inn på individnivå for å gi hjelp og støtte til den enkelte for å oppnå bostabilitet.

Kriteriene for tilskuddsordningen har i stor grad ligget fast siden ordningen ble opprettet i 2003. Det viktigste kriteriet i Sosial- og helsedirektoratets vurdering av søknadene er at tiltaket som det søkes støtte til, må være forankret i politisk vedtatte planer i kommunen. Dette sees som viktig for at tiltaket som får tilskuddsmidler, videreføres etter at de statlige midlene opphører. Kravet til kommunal egenfinansiering på 50 prosent er også en måte å øke sannsynligheten for videreføring av tiltaket. Studien viser at dette kravet ikke er absolutt, og at det blir forvaltet mer fleksibelt. Forankring i lokale planer og en grad av egenfinansiering fremstår som de mest vesentlige kriteriene fra direktoratet. Dersom dette er på plass, er viljen til å støtte tiltak sterk.

Et av målene fra departementet er at tilskuddet skal brukes til å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunen slik at disse også skal ivareta behovene til bostedløse og rusmisbrukere. Direktoratet har i liten grad operasjonalisert hva dette innebærer. Intervjuer på alle nivå i tilskuddsordningen viser at det er stor variasjon i hvordan målet «styrking og utvikling av ordinære tjenester» forstås, samt hvordan tjenestene faktisk er organisert i kommunene. På samme måte er heller ikke kravet om samarbeid og samordning mellom fagetater og mellom første og andre linjetjeneste noe som fremstår som tydelig fra direktoratets side. Dette kan være et uttrykk for en holdning om at det viktigste er å igangsette prosesser lokalt, og så må den konkrete tjenesten utformes etter hvert.

Sosial- og helsedirektoratet har et bredt ansvar for faglig oppfølging på det boligsosiale feltet. Et av områdene som har fått økende oppmerksomhet i direktoratet, er

sikring av brukermedvirkning og brukernes rettssikkerhet innenfor tjenesteutøvingen i kommunene. Brukermedvirkning er i stor grad avgrenset til å stimulere til bruk av individuell plan og brukermedvirkning på individnivå, men mindre knyttet til involvering av brukerorganisasjoner og brukermedvirkning på systemnivå.

Det er flere ulike statlige tilskuddsordninger som retter seg inn mot tjenester til målgruppen bostedsløse, rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Det har vært en utvikling i direktoratet mot økende samarbeid mellom ulike avdelinger og saksbehandlere av relaterte tilskuddsordninger. Dette samarbeidet har vist potensialet i større statlig samordning for bedre målretting, hindring av overlapping og mulighet for samfinansiering av tiltak. Fortsatt er det likevel flere tilskuddsordninger hvor det ikke er samarbeid mellom saksbehandlere og mellom ansvarlige instanser.

Øremerkede statlige tilskudd innebærer en fare for at kommuner med erfaring og kompetanse på søknadsskriving og prosjektarbeid i større grad klarer å nyttiggjøre seg disse statlige finansieringsmulighetene. Direktoratet legger vekt på betydningen av å gjøre ordningen kjent, og at Fylkesmannen kan støtte kommunene i søknadsprosessen.

2.4 Fylkesmannens rolle

Fylkesmannen er statens representant i fylkene, og Fylkesmannen har ansvar for at Storting og Regjerings vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Fylkesmannen har en rekke forvaltningsoppgaver i kommunene, som å gi råd, veilede, fungere som klageinstans og være tilsynsmyndighet. Fylkesmannsembetene ble trukket inn i oppfølgingen av den boligsosiale satsingen i 2004 og fikk fra 2005 forvaltningsansvar for tilskuddsordningen til oppfølgningstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere¹⁰. I det nasjonale Prosjekt Bostedsløse var ikke fylkesmannsembetene med. Fylkesmannen har derfor fått en viktig rolle som mediator av tilskuddsordningen, det vil si en som bringer tilskuddsordningen videre i prosessen, fortolker og håndterer og dermed også påvirker hvordan ordningen blir.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på Fylkesmannens rolle. Først ser vi hvordan informantene i fylkesmannsembetene vurderer sin rolle og at embetet har fått ansvaret for tilskuddsordningen og boligsosialt arbeid. Deretter går vi inn på hvordan Fylkesmennene forvalter selve tilskuddet og deres opplevelse av forholdet til Sosial- og helsedirektoratet. Videre ser vi på Fylkesmannens arbeid mot kommunene og samarbeid med Husbanken knyttet til kommunenettverk og aktiviteter innenfor den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet. Avslutningsvis går vi inn på informantenes

¹⁰ Som tidligere redegjort for bortsett fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

vurdering av en øremerket tilskuddsordning på området boligsosiale tjenester, samt hvilke utfordringer de opplever at kommunene står overfor for å utvikle et bærekraftig boligsosialt arbeid.

Ansvar for det boligsosiale området og forvaltning av tilskuddsordningen

Informantene våre opplever at det boligsosiale feltet er blitt en viktig oppgave for fylkesmannsembetet de siste årene. I vårt utvalg av embeter har alle en person/rådgiver som er ansvarlig for dette tiltaksområdet. Denne stillingen er oftest lagt til området sosial og familie, eller området helse og sosial innenfor fylkesmannsembetet, avhengig av hvordan de ulike embetene er organisert. Tjenester forankret i sosialtjenesteloven er ikke noe nytt ansvarsfelt for fylkesmannsembetene, men selve den boligsosiale satsingen og ansvaret for oppfølgingen av dette området var nytt fra 2004, og ansvaret for forvaltningen av tilskuddet fra 2005 medførte et forsterket ansvar. En av informantene sier at dette jo egentlig ikke er noe nytt felt, men en statlig satsing medfører økt oppmerksomhet og aktivitet. Samtidig sier flere at de i utgangspunktet ikke hadde noen sterk faglig kompetanse på boligsosialt arbeid.

Forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen betyr at Fylkesmannen har ansvar for å gjøre tilskuddsordningen kjent, de tar imot søknadene, og på bakgrunn av vurdering av disse lager de en prioritert innstilling til Sosial- og helsedirektoratet. Denne innstillingen legges til grunn for tildelingsmøtet mellom ansvarlig hos Fylkesmannen og direktoratet. En av informantene hos Fylkesmannen sier at de egentlig er saksbehandlere for direktoratet fordi den endelige beslutningen om tildeling gjøres av direktoratet, som den alltid har blitt gjort. Fylkesmannen får etter tildeling belastningsfullmakt fra Sosial- og helsedirektoratet for utsendelse av midlene til kommunene i sitt fylke. Fylkesmannen har også ansvar for innhenting av rapportering fra tiltakene.

I tillegg til den direkte forvaltningen av tilskuddet er Fylkesmannen også ansvarlig for oppfølging av den nasjonale strategien På vei til egen bolig innenfor sitt ansvarsfelt, og Fylkesmennene samarbeider med Husbanken om å arrangere regionale fora og kommunenettverk. Alle tilskuddskommunene blir invitert til å delta i kommunenettverk, men nettverkene er ikke i utgangspunktet begrenset til kun kommunene som får tilskudd.

Mange fremhever at de er fornøyd med å ha fått forvaltningsansvar for tilskuddsordningen. Dette gir Fylkesmennene større oversikt over hva kommunene gjør, samtidig som de opplever at de er mye nærmere kommunene og har et bedre grunnlag for å vurdere søknadene.

Søknadsprosessen

Formidling av kjennskap til tilskuddet

Rutinene for å gjøre tilskuddet kjent i kommunene varierer i de ulike embetene. Alle kommunene får informasjon om tilskuddsordningen gjennom rundskriv fra Sosial- og helsedirektoratet. Som tidligere redegjort for viste den første delrapporten fra evalueringen at for tiltakskommunene har Fylkesmannen siden 2004 vært en viktigere kilde til informasjon om ordningen enn direktoratet (Ytrehus mfl. 2007a: 44).

Fylkesmannsembetene har ulike rutiner når det gjelder å informere om tilskuddsordningen. Et av fylkesmannsembetene sier at de sender e-post til sosiallederne i alle kommunene i fylket med informasjon om tilskuddsordningen. Noen fylkesmannsembeter sender spesiell invitasjon om deltakelse til kommuner som de vet har utfordringer på det boligsosiale feltet. En av informantene sier også at de har tatt direkte kontakt per telefon med kommuner som de vet har store utfordringer. I noen fylker er det flere i kommunenettverkene enn de som mottar tilskudd, og i disse nettverkene formidles også informasjon om tilskuddsordningen. Flere av informantene sier at det ikke nødvendigvis er fullt samsvar mellom størst behov og tildeling av tilskudd. Noen kommuner har erfaring og kompetanse på søknadsskriving, mens andre er mindre flinke på dette området. Flere sier at det kan være viktig med ulike tiltak for å motivere kommunene til å søke for å unngå at tilskuddsfordelingen blir avhengig av lokale ildsjeler eller generell kompetanse på å nyttiggjøre seg statlige midler. Et av fylkesmannsembetene har sammen med Husbanken i regionen holdt et kurs i prosjektarbeid og motivert til søknadsskriving. Etter dette kurset fikk de to nye søknader om tilskudd fra nye kommuner. Som kontrast til dette er det også embeter som ikke gjør noen spesielle tiltak for å øke antall tilskuddskommuner.

Vurdering av søknadene/Grunnlag for vurdering

Informantene hos Fylkesmannen sier at når de får søknader fra kommunene, kan de lene seg til at de i utgangspunktet har bred kjennskap til kommunene fra annen aktivitet hos Fylkesmannen. Fylkesmannen sitter med mye generell kunnskap om kommunene. En av saksbehandlerne som blir intervjuet, påpeker for eksempel at hun har jevnlig kontakt med sosiallederne i kommunene. Fylkesmannen har også tilsyn på flere områder, noe som selvsagt gir mye kunnskap om den enkelte kommunen. Nettopp denne nærheten til kommunene fremheves av alle informantene som viktig og som en begrunnelse for at det er riktig at de har en aktiv rolle i vurdering av søknader og oppfølging av kommunene.

Kriterier

Forståelsen av hvem som er målgruppen for tilskuddsordningen, er sammenfallende i alle embetene. Målgruppen er personer med behov for oppfølging for å klare å bo, men presiseres oftest til personer med rusproblemer og psykiske lidelser. Flere nevner også kombinasjon av rusmisbruk og psykiske lidelser, såkalte dobbeltdiagnoser.

Det er mest fokus på rus, med et stort innslag av psykiatri. Disse gruppene har behov for nye tjenester. Det er noen flyktninger. Og så noen som er svakt fungerende sosialt og intellektuelt, og som trenger oppfølging.

De jeg oppfatter som målgruppe, er de som er lengst ute å kjøre. [...] de som trenger mye oppfølging for å klare å bo. Det er ikke så mye forebygging, for eksempel barnevern og samarbeid mellom sosialtjenesten og barnevern.

Noen av embetene sier at det er en utvikling mot mer vektlegging av samarbeid med barnevernstjenesten. Det fremkommer at i noen kommuner er det noen flyktninger innenfor tiltakene som får støtte, men at tiltaket ikke først og fremst er rettet mot flyktninger.

I tilskuddsordningen er målgruppen presisert til bostedsløse og rusmisbrukere. Som vi har vist i tidligere delrapporter, er dette den primære målgruppen innenfor tiltakene i kommunene. Brukerne som får tjenester støttet av tilskuddsordningen, er i stor grad personer med rusmisbruk, og mange har rusmisbruk i kombinasjon med psykiske lidelser.

Informantene hos Fylkesmannen opplever kriteriene som så vide at de i stor grad åpner for lokale tilpasninger.

Kriteriene er bra, de er runde og det gir frihet.

Delmålene i den nasjonale strategien blir lagt til grunn i vurderingen av søknadene. Et av embetene gir et eksempel på en søknad som er blitt avvist fordi tiltaket var basert på omfattende bruk av midlertidige husleiekontrakter. Dette ble ansett å være i strid med målsettingene i den nasjonale strategien om å vektlegge at alle raskt får tilbud om varige botilbud.

De fleste som søker, får tilskudd. Vi har ikke gitt avslag til noen. Om de kan vise at det er forankret politisk, og at de skal videreføre tiltaket etterpå.

En annen informant sier:

Det viktigste er forankring i planer og videreføring. At tilskuddet brukes til stillinger til booppfølging. [...] Vi har vært veldig åpne og positive. Om søknaden ser ordentlig ut, så får de. Om det er vedtatt politisk, for eksempel i boligsosial plan, så har de fått.

Det fremgår av alle intervjuene at det viktigste kriteriet som legges til grunn når søknadene vurderes, er, i tillegg til at det skal være oppfølging til målgruppen, at tiltaket er forankret politisk i planer lokalt. Dette er også i tråd med de sentrale prioriteringene. En av informantene sier at de har gått flere runder med kommuner knyttet til forankring for å sikre at tjenestene er forankret politisk og innenfor de ordinære tjenestene. En annen informant sier at innsatsen med å vektlegge forankring har gitt resultater, og at kommunene i år var bedre til å vise nettopp hvordan tiltaket er forankret i søknadene sine.

Kommunene må søke om tilskudd hvert år og kan få tilskudd i maks tre år. Noen av informantene mener at dette er problematisk for kommunenes mulighet til forutsigbarhet. Et av embetene mener dessuten at varighetskriteriet er uklart. Er det slik at kommunene skal kunne regne med at de får tilskudd i tre år, og hvordan er eventuelt mulighetene for overføring av midler som ikke blir brukt i tilskuddsåret? En informant i et annet embete sier at det hadde vært en fordel om de hadde kunnet gi tilsagn om tilskudd for tre år slik at kommunene kunne planlegge etter dette og slik sikret større forutsigbarhet både for brukere og for rekruttering av ansatte.

I den første rapporten fra evalueringsprosjektet (Ytrehus mfl. 2007a) ble det vist at tidspunktet for overføring av tilskuddet til kommunene hadde stor betydning for kommunenes mulighet til å sette i gang tiltaket. I spørreundersøkelsen gjort i tilskuddskommunene var det en massiv tilbakemelding om at kommunene opplevde at de fikk for sent beskjed om at tilskuddet var innvilget, og at dette gjorde det vanskelig å planlegge. En av tiltakskommunene presiserer at det hadde vært bedre om søknaden skulle sendes det ene året og bevilgningen gis det neste (Ytrehus mfl. 2007a: 48).

Andre informanter hos Fylkesmannen trekker imidlertid frem at nettopp det at kommunene må søke hvert år, gir større mulighet for å kontrollere at tilskuddet blir brukt i tråd med kriteriene, og at det skjer et utviklingsarbeid lokalt.

En informant sier at de er bekymret for videreføringen når tilskuddet opphører. De tenker at det kanskje ville stimulere kommunene mer til et godt forankringsarbeid og egen innsats dersom det hadde vært en ordning hvor kommunene først måtte dokumentere at de hadde startet et arbeid, og så fikk tilskudd i etterkant.

Når vi går inn på faglige vurderinger av søknadene, viser det seg at for de fleste er ikke tjenestemodeller og den faglige utformingen av tjenestetilbudet det som vektlegges sterkest i Fylkesmannens vurdering. En av informantene sier at det ikke er riktig at de skal fortelle kommunene hvordan de skal jobbe. På direkte spørsmål om hvorvidt de legger vekt på for eksempel brukermedvirkning og bruk av individuell plan, sier en av informantene at dette ikke er noe de vektlegger i søknadsprosessen, men følger opp i kommunenettverkene i etterkant. Bevisstgjøring og kompetanse knyttet til den faglige jobben er et område som får stor oppmerksomhet i kommunenettverkene og i de boligsosiale konferansene.

Kriteriene er gode, det er mulighet for å utvise skjønn. Fylkesmannen samarbeider mye med Husbanken, de har jo kompetansetilskuddet, burde være større mulighet for samordning rundt dette. Vi ser at med slike tilskudd, øremerkede statlige midler, så burde man se tjenestetilbudet mer i en helhet. Men – det er helt klart at dette tilskuddet gir området et løft. Kommunene har en del å gå på i forhold til samordning rundt tjenester til bostedsløse

Samordning med andre tilskudd

Som vist tidligere er det en rekke ulike tilskuddsordninger og statlige midler innenfor området bolig og tjenester til målgruppen. I evalueringsprosjektets første delrapport viste vi at det blant tilskuddskommunene var 58 prosent av tiltakene hvor tjenestene som ble støttet av dette tilskuddet, som også mottok støtte fra andre statlige tilskudd (Ytrehus mfl. 2007a: 57). Dette er et tema som informantene er opptatt av. Praksisen fra 2007 med å vurdere tilskuddet sammen med tilskuddet innenfor rus ansees som en forbedring.

I år behandlet vi tilskudd om rus samtidig med det boligsosiale tilskuddet – det ble sett i sammenheng. En kommune som søkte om tilskudd via rus, fikk tilskudd via den boligsosiale tilskuddsordningen. Vi så på søknaden og oppfordret de til å søke dette tilskuddet i stedet. Det gikk blant annet til oppfølging i bolig. Kommunen visste ikke om den boligsosiale tilskuddsordningen. Noen kommuner søker også dobbelt opp – ting går over i hverandre. Det er bedre å gjøre en helhetlig vurdering.

Flere av informantene er opptatt av at de mange ulike tilskuddsordningene, noen ganger med ulike søknadsfrister og rapporteringstidspunkter, medfører en unødvendig belastning for kommunene. Et moment som påpekes, er at det kan være flere tilskudd som egentlig støtter opp om det samme tiltaket. En av informantene sier at det er behov for en større samordning av de ulike tilskuddsordningene for å få til en mer langsiktig satsing i kommunene. Denne informanten ønsker en sterkere involvering av Husbanken for i større grad å knytte utviklingen av tjenestetilbudet til utvikling av boliger til målgruppen. Det er flere informanter som understreker at mange kommuner fortsatt mangler boliger til målgruppen.

Fylkesmennenes forhold til Sosial- og helsedirektoratet

De fleste fylkesmannsembetene er tydelige på at Sosial- og helsedirektoratet har det overordnede ansvaret for tilskuddsordningen. Likevel fremgår det at de ikke opplever direktoratet som fjernt og kontrollerende. De felles tildelingsmøtene sikrer at de er med helt til den siste behandlingen av søknadene fra sitt fylke. I disse møtene kan det være diskusjoner, men det fremgår ikke at det er noen overstyring fra direktoratet. De årlige

rådgiversamlingene har bidratt til en nærhet mellom aktørene på stat- og fylkesnivå. Det er faste personer i direktoratet som har ansvaret for forvaltning av tilskuddet.

Fylkesmannsembetene har hovedansvaret for oppfølging av kommunene. Noen av informantene er tydelige på at Sosial- og helsedirektoratet må være svært bevisst på sin rolle. Oppfølgingen av kommunene skal skje av Fylkesmannen, og da blir direkte handling fra direktoratet knyttet til enkeltkommuner et problem. Utfordringene knyttet til uklare roller for forvaltning og oppfølging av tiltakskommuner er selvsagt størst for Oslo og Akershus, hvor Sosial- og helsedirektoratet har beholdt det direkte forvaltningsansvaret. Fylkesmannen har likevel også her ansvaret for oppfølging av kommunene.

En av informantene sier at den valgte måten å organisere tilskuddsforvaltningen gir dem en oversikt som de ikke alltid har på andre områder. Innenfor for eksempel rus er det direktoratet som sender ut pengene til kommunene etter tildeling, men ifølge informanten er det ikke alltid at direktoratet husker å sende kopi av tildelingsbrevet til Fylkesmannen. Dette gjelder også innenfor andre områder. En informant sier:

Det er kun innenfor det boligsosiale tilskuddet at vi har forvaltningen, at vi sender ut pengene og tar inn rapportene. Det fungerer for så vidt godt, men selvsagt avhengig av hvem vi samarbeider med. Når vi forvalter tilskuddet og får alle rapportene og sånn, så får vi også mer oversikt. Det gir mer oversikt å styre, at vi er mer involvert. Innenfor for eksempel rus er det direktoratet som forvalter og sender ut tilskuddet, og da kommer det ikke rapporter til oss.

Syn på organisering av tilskuddsordningen

De fleste informantene opplever organiseringen rundt forvaltning av tilskuddet som hensiktsmessig. Utfordringen er at det er mange ledd involvert, og at dette fordrer rask og effektiv behandling i alle ledd. Flere fremhever at det er viktig at belastningsfullmakt for midlene blir oversendt så raskt som mulig etter vedtak for at kommunene kan få pengene sine. En av informantene sier at de felles tildelingsmøtene mellom Fylkesmennene og direktoratet er et fordyrende mellomledd, men at det er forståelig at Sosial- og helsedirektoratet må gjøre en overordnet vurdering siden utfordringene er så forskjellige i de ulike fylkene.

Det som fremheves som en stor utfordring, er rapporteringsrutinene. Tilskuddet skal rapporteres tre ganger i året, og et av rapporteringstidspunktene er midt på sommeren. Fylkesmennene opplever at de bruker mye tid og ressurser på å minne om tidsfrister og purre på rapporteringer. Særlig er det krevende å få inn den siste rapporten med revisorattestert regnskap. Samtidig sier flere at kravet til rapportering har blitt dempet noe fra den første tiden, og at dette er positivt. Et annet problem knyttet til rapportering er at mange kommuner har flere statlige tilskudd med ulike rapporterings-

tidspunkt. Flere informanter i fylkesmannsembetene fremhever at det ikke er enkelt å være kommune i en jungel av tilskudd og ulike krav og tidspunkter for rapportering. Flere sier at de hadde ønsket et felles rapporteringstidspunkt for de ulike tilskuddene slik at kommunenes arbeid med rapportering kunne effektiviseres.

Oppfølging av kommunene

En av informantene hos Fylkesmannen sier at de opplever det som problematisk at de ikke har mer ressurser til kompetanseutvikling og oppfølging av kommunene. Selv om det varierer hvordan kommunene følges opp av de enkelte embetene, og hvor mye ressurser de bruker på det, er oppfølging et område som vektlegges av alle informantene. Flere embeter sier at praksisen deres er å dra på kommunebesøk sammen med Husbanken. En av informantene sier:

Vi reiser rundt på kommunebesøk. Snakker med leder for tiltaket og den som har stillingen pengene blir brukt til. Vi ser også på det fysiske tiltaket. Ofte er dette organisert under sosialtjenesten.

Råd, veiledning og bistand er en viktig oppgave for Fylkesmannen, men det varierer hvor mye ressurser og hvor sterkt dette prioriteres. En av informantene sier i en samtale knyttet til at mange kommuner ikke bruker individuell plan overfor denne målgruppen:

Vi har jo råd og veiledningsplikt, og gir det ved behov og når kommunene ber om det. Men det kommunale sjølstyret står sterkt og skal være det. Vi skal være forsiktig med å instruere de.

Noen embeter har gjort mye for å støtte kommunene i søkeprosessen. Andre embeter har en eksplisitt holdning om at de ikke skal påvirke eller stimulere kommuner til å søke om statlige tilskudd, men bistår de kommunene som tar eget initiativ. Den viktigste arenaen for kompetanseutvikling og faglig oppfølging av kommunene ser ut til å være kommunenettverkene.

Kommunenettverkene

Om lag en firedel av landets kommuner er nå med i kommunenettverk. Fylkesmannen har sammen med Husbanken ansvar for å arrangere disse nettverkene. Det holdes samlinger i kommunenettverkene fra to til fire ganger i året. Noen fylkesmannsembeter samarbeider med nabofylker om kommunenettverk. I noen fylker er det kun tiltaks-kommunene som deltar i nettverk, mens i andre fylker er det flere andre kommuner med. Kommunenettverkene ser ut til å bidra med kompetanseutvikling i kommunene. Flere informanter sier at kommunene i utgangspunktet hadde generelt lite kompetanse om bostedsløse og boligsosialt arbeid, men at det her har skjedd en utvikling. Flere

kommunenettverk har vært på studieturer og brukt nettverkene for å spre ideer og erfaringer.

Fylkesmannen og Husbanken bruker kommunenettverkene til å formidle de nasjonale målsettingene og føringer innenfor strategien På vei til egen bolig. En av informantene sier:

Vi har brukt flere nettverkssamlinger sammen med Husbanken til å gå gjennom strategien, hovedmålene og de fem delmålene. Vi har tatt imot tips fra kommunene også. Dette har vært tema som midlertidig bolig, kommunenes ansvar og plikter, prosjekt småhus, samarbeid mellom første og andre linjen.

Kommunenettverkene gir mulighet for å formidle kunnskap knyttet til målene i den statlige strategien og faglig kompetanse på feltet, men i tillegg kunnskap om konkrete prosjekter. Erfaringsutveksling mellom kommunene fremheves av flere som viktig. En av informantene sier:

Kommunene er ikke interessert i hvordan inngå avtaler med kriminalomsorgen, med psykiatrien – den strukturelle biten i strategien – de er interessert i praktiske erfaringer. Hvordan gjør vi det når beboere blir rebelske, hvordan forholder vi oss til bortvisninger og utkastelser når beboere blir til uholdbar plage for naboer og lokalmiljø?

Dette er et inntrykk som formidles fra flere. Kommunene er ikke like interessert i statlige føringer og målsettinger, men opptatt av konkrete erfaringer knyttet til hvordan jobbe med brukerne. Konkrete ønsker om tema fra kommunene har også gitt grunnlag for faglige diskusjon og kompetanseutvikling. En informant sier:

Kommunene har også meldt inn saker selv. Det har vært case vi har drøftet i nettverket. For eksempel en familie med vanskeligheter for å få lån og hvor Husbanken har anbefalt bruk av startlån og tilskudd. Så har vi drøftet det. Vi har også hatt oppfølging av rusmisbrukere, oppfølging i bolig. Det er vanskelig. Det er vanskelig å stå i en sann jobb over tid. Brukerne er ustabile. Ansatte får trusler.

Kommunenettverkene er for mange en arena hvor det er mulighet for å gi veiledning og faglig oppfølging. Eksemplet over illustrerer at det i noen nettverk har vært svært praksisnære faglige drøftinger om hvordan kommunene kan jobbe med brukerne.

Det er tydelig at kommunenettverkene blir brukt til å gi kommunene inspirasjon til ulike måter å jobbe på. Flere sier at de har vært på studieturer med kommunenettverket. En av informantene sier at de avrunder strategiperioden med at kommunenettverket drar på studietur til Hordaland blant annet for å se Mælandprosjektet (selvbyggerprosjekt) som har fått prisen for beste bostedsløseprosjekt.

Strategien På vei til egen bolig går ut 2007. Flere av informantene sier at de diskuterer videre utvikling av nettverkene etter at strategiperioden er over. Mange er veldig

fornøyd med nettverkene og sier at det å få flere kommuner med i nettverk har bidratt til mer aktivitet i kommunene. Kommunenettverkene oppleves også av mange av informantene som å ha fungert godt for kompetanseutvikling og erfaringsutveksling, og de venter spent på hvorvidt nettverkene eventuelt vil bli videreført i nye former etter at strategien avsluttes.

Kommunenettverkene er et av de konkrete samarbeidsprosjektene med de regionale Husbank-avdelingene. Dette samarbeidet fremgår gjennomgående som veldig positivt. De fleste sier at de har et godt samarbeid med Husbanken, og at de forsøker å opptre mest mulig enhetlig.

Lokale utfordringer

Vi har spurt informantene hos Fylkesmannen om hva de opplever som utfordringer i kommunene når det gjelder det boligsosiale arbeidet. Svarene viser at dette varierer noe, blant annet knyttet til kommunenes størrelse. Likevel er det flere områder som går igjen for mange av kommunene.

For det første sier flere kommuner at det fortsatt er utfordringer knyttet til boligsiden. En av informantene sier at mangel på boliger flere steder utgjør en begrensende rammebetingelse for arbeidet lokalt. Et annet moment som nevnes, er at boligene som er tilgjengelige, er for dyre. En av informantene sier at hun opplever at strategien har begynt i feil ende. Oppfølging i bolig krever at brukeren har en bolig, og i mange kommuner er det fortsatt mangel på boliger til målgruppen. En informant sier:

Det er behov for at politikerne blir mer bevisst på det ansvaret de har. Det er mangel på boliger – fysisk. Det mangler tilbud. Forutsetningene er ikke på plass for at de som jobber med dette, kan gjøre en god jobb.

For det andre er fortsatt styrking av tjenesteapparatet en utfordring som flere informanter tar opp. Dette handler både om personell og om kompetanse.

Personell er en utfordring, kompetanse. Det er ikke enkelt å jobbe med personer som ikke mestrer det å bo, og det ikke nok å ha bare en vanlig sosialarbeider. Sosialarbeiderne føler behov for jevnlig faglig påfyll og føler behov for kompetanse

Når kompetansebehovet skal presiseres, handler dette både om hvordan man skal forholde seg til brukerne, og hvordan tjenestetilbudet skal utformes.

En annen informant sier at overfor de små kommunene kreves det fortsatt mye innsats når det gjelder metode for oppfølging av brukerne og kompetanse om dette.

Sosialfaglig trenger en kanskje mer innputt på psykisk helse og helse og kosthold. Det er også viktig med bevissthet på etikk, problemer med moralisering. Det er viktig å ta opp dette med kommunene, for det er fortsatt en problemstilling.

For det tredje er det behov for tydeliggjøring av brukernes rettigheter og ansvaret for rettsikkerhet. Flere informanter er opptatt av manglende forståelse lokalt for brukernes rettigheter og kommunens plikter på området. En av informantene sier at det er få klagesaker på dette feltet, og at det kan være et uttrykk for at det ikke er sterk nok bevissthet i kommunene om at brukerne har rett til vedtak på tjenester og opplysning om retten til klage. Denne informanten mener at det i liten grad fattes vedtak etter sosialtjenestelovens § 4–2¹¹ og 4–5¹². Dette har de tatt opp på nettverksmøter og samlinger med sosialleiderne, men hun mener at her trengs det sterkere bevisstgjøring.

For det fjerde er samarbeid mellom tjenestesteder og mellom ulike etater i kommunen og ulike institusjoner i andrelinjetjenesten fortsatt et problem mange steder. Dette handler om samarbeid mellom ulike tjenestesteder som gir tjenester til brukeren i kommunen, men også om samarbeid med kriminalomsorg når innsatte skal løslates, samarbeid med institusjoner innenfor rus eller psykiatri når brukere skrives ut, og samarbeid med disse institusjonene om oppfølging av brukerne i kommunen.

Selv om forankring av tiltak som det søkes støtte til, har vært et prioritert område i tilskuddsordningen, er det for det femte fortsatt mye som gjenstår på dette området. En av informantene sier at noen steder blir enkelte ildsjeler i kommunene veldig alene om å arbeide med dette feltet, og at de ofte har problemer med å nå opp i det kommunale systemet. Hun mener det gjenstår mye når det gjelder å forankre tjenestene til brukerne i de ordinære tjenestene og få lederne til å ta ansvar på dette området. Utsetting av tjenester til frivillige organisasjoner tas opp som en begrensning for god lokal forankring og som en mulighet for kommunal ansvarsfraskrivelse. Brukeren kan få like gode tjenester, men det hindrer utvikling av det kommunale tjenesteapparatet og eierforhold i egen organisasjon.

Endelig er det flere som uttrykker bekymring for videreføring av tiltakene. Noen sier at mange av stillingene innenfor tiltak støttet av tilskuddsordningen ikke er faste stillinger, og at det vil være en utfordring å få dette implementert i den kommunale driften. Flere sier at der de har lyktes med god forankring av tiltaket, er det stor sannsynlighet for at tiltakene blir videreført etter endt tilskuddsperiode, men at dette ikke er tilfelle alle steder. Samtidig sier flere at det er en utvikling på gang, men at det gjenstår å se hva som skjer fremover.

Behovet for en egen tilskuddsordning

I stor grad mener ansvarspersonene hos Fylkesmannen at det er nødvendig med øremerkede tilskudd for å sikre tjenesteutvikling til målgruppen. Øremerking i kombinasjon

¹¹ Rett til praktisk hjelp / tjenester for personer som ikke kan dra omsorg for seg selv / klare dagliglivets gjøremål.

¹² Rett til midlertidig husvære.

med en statlig satsing gir søkelys og oppmerksomhet på et område som de opplever ofte blir nedprioritert i mange kommuner.

Tilskuddsordningen er godt egnet som øremerkede midler. Området blir synlig og satt på kartet på en helt annen måte enn om det hadde vært et rammetilskudd.

Mange fremhever at målgruppen er tungt belastet og ofte ikke blir prioritert lokalt. Tilskuddsmidlene sies blant annet å ha gitt mulighet til å gjøre noe og gitt mulighet til at enkelte tjenesteutøvere har kunnet få kompetanse på oppfølging av målgruppen. En av informantene sier at tilskuddet i seg selv er ikke nok til å dekke behovet i kommunene, men det har bidratt til å sette temaet på dagsorden. Det har også bidratt til å utvikle tilbud som ikke eksisterte før, som for eksempel boteam og oppfølgingstjenester. En av informantene er opptatt av nettopp at utvikling av dette arbeidet tar mer enn tre år:

Mange kommuner har slitt med å få folk på plass, men det har blitt bedre. Ofte har oppfølgingstjenesten krevd mer enn det kommunene var forberedt på i utgangspunktet. Det tar lang tid for de fleste kommunene, ofte mer enn tre år, å utvikle et godt arbeid å dette området.

Når vi spør om boligsosialt arbeid er et nytt arbeidsfelt, er de fleste enige i at det egentlig ikke er det, men at området ikke har vært prioritert i tilstrekkelig grad tidligere.

Nei, i utgangspunktet er vel ikke dette et nytt arbeidsfelt på annen måte enn at det har fått et større fokus og at fokuset nå går på at en må etablere nye typer tjenester til en utsatt gruppe som kanskje ikke har hatt så mye fokus før. Men oppgavene knyttet til boligsosialt er jo oppgaver som kommunene alltid har hatt. Det nye er at det følger noe penger med slik at kan få rustet det opp, og over år ha muligheten til å innarbeide denne tjenesten i budsjettene sine. Det er en gulrot rett og slett for å utruste en tjeneste som i mange kommuner har vært død, nesten død.

En annen informant sier det på denne måten:

Boligsosialt arbeid er jo et nytt begrep. Men jeg er litt usikker på om innholdet i boligsosialt er noe annet enn det vi sosionomer kaller sosialt arbeid. Vi har jobbet med mennesker, boliger og tjenester også før. Men kanskje det er slik at år om annet må en ha fokus på enkeltområder, på enkeltgrupper, og så blir det et nytt begrep som får fokus. Det er klart kommunene er kjent med dette, men de har ikke klart å systematisere det eller ha fokus på det rett og slett. Det er de gruppene som har falt utenfor. Det er 100 år siden jeg jobbet på sosialkontor, men vi hadde det jo da òg, det med å bo og det å fikse deg og ta hånd om boligen din.

En informant sier at i deres fylke er det én kommune som bevisst har valgt å avstå fra å søke tilskudd fordi det blir for uforutsigbart og prosjektaktig. De ønsker midler til å drifte varige tiltak i stedet. Fra denne kommunen fremheves det også som en bekymring

om at det er mangel på gode medarbeidere, og at en fare med nye prosjekter og tiltak med statlig støtte er at de tiltrekker seg gode og kreative medarbeidere på bekostning av eksisterende kommunale tjenester.

Oppsummering

Fylkesmennene er i stor grad fornøyd med å ha fått forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen til boligsosiale tjenester. Forvaltning av tilskuddsordningen i kombinasjon med oppfølgingsansvar for den statlige strategien På vei til egen bolig har ført til at boligsosialt arbeid er blitt en viktig oppgave for embetene.

Det er varierende praksis og aktivitet knyttet til å gjøre tilskuddsordningen kjent i kommunene. I et embete er aktiviteten begrenset til standardbrev om ordningen, i den andre enden er det et embete som har mange og ulike initiativer for å gjøre ordningen kjent.

Delmålene i den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet oppgis å ha betydning for vurdering av søknadene. Likevel finner vi kun ett konkret tilfelle hvor målene i strategien har spilt inn. I et tilfelle er en søknad ikke innstilt fordi tiltaket var basert på omfattende bruk av midlertidige boliger og på den måten i strid med et av hovedmålene i strategien. Fylkesmennene har fått et betydelig ansvar for oppfølging av strategien på regionalt nivå sammen med Husbanken. På denne måten er kanskje de ulike fora og nettverk som er opprettet i forbindelse med strategien, det som har hatt størst betydning. Kommunenettverkene blir blant annet brukt til å informere om strategien.

Det viktigste kriteriet i Fylkesmennenes vurdering av søknadene om tilskudd er lokal forankring av tiltaket i politisk vedtatte planer i kommunen. Tjenestemodeller og faglig utforming av tjenestetilbudet blir i mindre grad tillagt betydning. Dette gjelder også hvorvidt tjenestene som det søkes støtte til, inngår i etablerte tjenester i kommunen eller bygger på samarbeid mellom ulike fagetater i kommunen. Flere av informantene sier at den faglige oppfølgingen kan gjøres i kommunenettverkene i ettertid. Forankring er det overordnede hensynet, og i mindre grad vektlegges konkretisering av de andre nøkkelbegrepene: styrking og utvikling av ordinære tjenester, brukermedvirkning og samarbeid.

Kriteriet om at tilskuddet kun tildeles for ett år av gangen oppleves av mange embeter å skape liten forutsigbarhet for kommunene. Andre opplever årlige tildelinger som et middel for å sikre aktivitet og utvikling i kommunene. Rapporteringsrutinene fremheves av mange som en stor utfordring knyttet til tilskuddsordningen. Det brukes mye tid og ressurser i embetene på å minne om tidsfrister for rapportering og purre på rapporter. Denne utfordringen forsterkes ved at det er en rekke andre tilskuddsordninger som kommunene får støtte til, og ofte med ulike rapporteringsrutiner og

rapporteringstidspunkter. Informantene hos Fylkesmannen vektlegger også at det er behov for en sterkere samordning av de statlige tilskuddsordningene.

Fylkesmennene opplever at Sosial- og helsedirektoratet har det overordnede ansvaret for tilskuddsordningen. De opplever at de har et tett samarbeid med direktoratet, og at de er sterkt involvert i tildelingsprosessen helt til slutt. Det poengteres likevel at det er behov for tydelig rolleavklaring mellom Fylkesmann og direktorat om ansvaret for oppfølging og kontakt med kommunene. Dette gjelder særlig for Oslo og Akershus hvor direktoratet er ansvarlig for forvaltningen av tilskuddsordningen.

Oppfølging av kommunene er et område som vektlegges av alle embetene. På dette er det et utbredt samarbeid med Husbankens regionale kontor, og dette samarbeidet beskrives i all hovedsak som positivt. Oppfølgingen skjer i form av kommunebesøk, arrangering av boligsosiale konferanser og kommunenettverk.

Kommunenettverkene fremheves som en viktig arena for formidling av nasjonale målsettinger innenfor det boligsosiale området, men i enda sterkere grad vektlegges nettverkens betydning for erfaringsutveksling mellom kommunene og mulighet for faglig utvikling. Kommunenettverkene fremstår gjennom studien som en viktig arena for kompetanseutvikling, veiledning og faglig utvikling.

Studien viser at rådgiverne mener at det fortsatt er mange lokale utfordringer i arbeidet med å utvikle bærekraftige boligsosiale tjenester i kommunene. De lokale utfordringene sett fra embetene kan oppsummeres i 1) mangel på boliger, 2) styrking av tjenesteapparat, 3) bevisstgjøring om brukernes rettigheter og ansvaret for retts-sikkerhet, 4) samarbeid mellom tjenestesteder i kommunen og mellom første- og andrelinjetjenester og 5) forankring av tjenestene som tilskuddet støtter politisk og i det ordinære tjenesteapparatet.

Øremerket tilskudd til oppfølgningstjenester i bolig til bostedsløse og rusmisbrukere vurderes som viktig og hensiktsmessig. Øremerking og statlig satsing har ført til økt arbeid med og oppmerksomhet på et område som de opplever at ofte nedprioriteres i kommunene.

2.5 Avslutning

Vi spurte innledningsvis om en øremerket og tidsbegrenset tilskuddsordning har vært hensiktsmessig for å utvikle et bærekraftig boligsosialt arbeid i kommunene. I dette kapittelet har vi ønsket å se på Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennenes rolle, og hvordan deres kriterier og forvaltning av tilskuddsordningen har vært relatert til intensjonen om utvikling av gode tjenester som det vil være mulig å opprettholde etter at tilskuddet opphører. Organisasjonsstudien kan ikke gi svar på hvorvidt dette er resultatet i tiltakskommunene, men på bakgrunn av studien kan vi si at fra de som er

satt til å forvalte tilskuddsordningen, Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen, er lokal forankring meget sterkt vektlagt som et virkemiddel for å øke sannsynligheten for videreføring. Lokal forankring vil si at tiltaket det søkes støtte til, må være forankret i lokale planer og politiske vedtak. Lokal forankring er det kriteriet for tilskuddsordningen som fremstår som mest betydningsfullt, og overordnes de andre prinsippene som fremgår som sentrale fra utformingen av tilskuddsordningen: styrking og utvikling av de ordinære tjenestene, brukermedvirkning og samarbeid mellom fagetater i kommunen og mellom kommunale tjenester og tjenester i andrelinjetjenesten.

Hovedmålet fra departementet om å stimulere til utvikling og styrking av de ordinære tjenestene ser ut til å være utvannet underveis. Som tidligere vist i evalueringsprosjektet gir tilskuddsordningen stort rom for lokal tilpasning. Denne organisasjonsstudien gir i stor grad inntrykk av en tilskuddsordning som gir støtte til tjenester til målgruppen så fremt tiltaket er forankret i lokale planer og har vært gjenstand for politiske vedtak. Et visst krav om egenfinansiering skal ha sikret at rådmannen er involvert, og at tjenesten må legges inn i økonomiplanen. Den konkrete tjenesteutformingen har mindre betydning i søknadsprosessen.

Styrke og utvikle ordinære tjenester?

En av farene ved øremerkede tilskudd er at de bidrar til å forme det lokale tjenestetilbudet etter hvordan de statlige tilskuddene er organisert. Kan dette bety en utvikling hvor det blir utviklet egne særtjenester for psykisk helse, for rus, for funksjonshemmede, og i dette tilfellet for tidligere bostedsløse? Alle er områder med ulike statlige satsinger som kanskje nettopp bidrar til å opprette nye særomsorger lokalt.

Fra evalueringsprosjektet som helhet vet vi at tilskuddsmidlene i stor grad har blitt brukt til utvikling av nye tjenester, og oftest er disse forankret i sosialtjenesten. Denne organisasjonsstudien har pekt på at en fortolkning av kriteriet om utvikling og styrking av de ordinære tjenestene i implementeringskjeden, er at det er behov for nye tjenester for å dekke brukergruppens behov. En alternativ måte å tenke på styrking og utvikling av de ordinære tjenestene på kunne være å si at for eksempel hjemmetjenesten og de ulike eksisterende delene av sosialtjenesten må få mer kompetanse slik at de kan ivareta også disse gruppenes behov. Nedbygging av institusjonsomsorgen og reformer i helse- og sosialsektoren gjør at flere mennesker med ulike bistandsbehov bor i egne boliger i lokalsamfunnet. Dette medfører et generelt behov for utvikling og styrking av hjelpeapparatet lokalt for å ivareta brukere med ulike bistandsbehov for å kunne bo i egen bolig. Dersom en opplever at bostedsløse og brukere med rusmisbruk og psykiske lidelser har behov for andre tjenester enn det kommunen tilbyr i dag, så gjelder dette kanskje ikke bare denne gruppen. Behovet for en tjeneste som er tilgjengelig utenom ordinær arbeidstid nevnes av noen, men dette behovet er kanskje ikke bare begrenset til tidligere bostedsløse og rusmisbrukere. Å utvikle og styrke de ordinære tjenestene

kan derfor bety veldig mye, fra å opprette nye egne tjenester, til å styrke de allerede eksisterende tjenestene. En holdning kan være at tilskuddet er et bidrag til styrking og utvikling av ordinære tjenester så lenge tiltaket er innenfor de ordinære tjenestelinjene i kommunen. Det er et hovedfunn i denne organisasjonsstudien at nettopp kriteriet om å styrke og utvikle det ordinære tjenesteapparatet ikke er operasjonalisert fra de som forvalter tilskuddsordningen. Det kan også være slik at de siste årenes nasjonale søkelys på bostedsløshet har ført til en sterk holdning om at det er behov for egne tjenester til målgruppen, og at dette har blitt ytterligere forsterket gjennom studieturer til ulike bostedsløshetsprosjekter. Vi kommer heller ikke bort fra at det kan virke som at en viktig hensikt med tilskuddsmidlene er å stimulere til igangsetting av en prosess i kommunene for å ta større ansvar for målgruppen.

Problemet med en slik forvaltning av tilskuddet er at tilskuddsperioden blir brukt til å prøve ut en tjenesteorganisering som kanskje ikke er bærekraftig på sikt, i stedet for å stimulere til integrering og samordning fra starten av. Fra casestudien har vi flere eksempler på kommuner som har begynt med en avgrenset egen tjeneste til målgruppen, men som på bakgrunn av erfaringer har startet en prosess for mer samordning med andre tjenestesteder, særlig psykisk helse og større integrering i det øvrige tjenesteapparatet (Ytrehus mfl. 2007b). Kommunene som deltok i Prosjekt Bostedsløse, er i en annen situasjon, fordi de har hatt statlige midler til å jobbe med ulike metoder og prosjekter, og samtidig har jobbet med politisk forankring av denne virksomheten. De har i stor grad brukt tiltaksmidlene til videreføring av det arbeidet som startet i prosjektperioden.

Brukermedvirkning og rettsikkerhet

Brukermedvirkning og rettsikkerhet er to områder som har fått økende oppmerksomhet av Sosial- og helsedirektoratet. Så langt ser det ikke ut som at dette har blitt sterkt vektlagt som et kriterium i selve søknadsvurderingen, men jobbet med i oppfølging av kommunene gjennom kommunenettverk, i boligsosiale konferanser og i skriftlig informasjon fra direktoratet. Brukermedvirkning er i stor grad begrenset til individuell medvirkning, og ofte konsentrert om bruk av individuell plan. Brukermedvirkning på systemnivå er mindre vektlagt, og tidligere delrapporter i evalueringsprosjektet viser også at tiltakskommunene i liten grad har etablert samarbeid med brukerorganisasjoner og rutiner for brukermedvirkning på systemnivå (Ytrehus mfl. 2007b). Rettsikkerheten handler om sikring av brukernes rettigheter knyttet til vedtak på tjenester som brukerne får. Dette for å hindre at brukernes tjenestetilbud blir tilfeldig og personavhengig. Vi kan se at dette kravet blir ekstra viktig for brukere som får hjelp gjennom tjenester støttet av tilskuddsordningen. Organiseringen skaper et sterkt behov for å sikre brukernes rett til tjenester uavhengig av hvorvidt tjenestetilbudet prioriteres videre i kommunen og eventuelle ildsjeler forsvinner eller ikke. Dette kan sees som ekstra viktig siden til-

taksordningen i stor grad har stimulert til utvikling av nye tjenester som kanskje ikke alltid er like forankret og samordnet med det ordinære hjelpeapparatet i kommunen. En slik organisering kan være sårbar, både for tjenesteutøvere og brukere. I et slikt perspektiv kan fokuset på bruk av vedtak være et virkemiddel for å øke sannsynligheten for videreføring av tjenestene etter at de statlige tilskuddene opphører.

En fragmentert stat?

Undersøkelsen gir grunnlag for å stille spørsmål om hvorvidt den statlige innsatsen er for fragmentert. Det finnes i dag en rekke statlige tilskuddsordninger rettet inn mot kommunale tjenester til personer med ulike sosiale problemer, rusmisbrukere, personer med psykiske lidelser og andre. Som tidligere nevnt kan dette bidra til fragmentering av tjenesteapparatet lokalt og være et hinder for et samordnet tjenestetilbud. For bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet er Husbanken en sentral aktør, og det fremgår at noen av tjenestene som støttes av tilskuddsordningens oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere, for eksempel får kompetansemidler fra Husbanken. Det er et tydelig behov for en sterkere samordning av den statlige innsatsen overfor kommunene på dette området. Et av argumentene for en sterkere samordning mellom virkemidlene fra Husbanken og virkemidlene fra Sosial- og helsedirektoratet er at en av utfordringene for et godt boligsosialt arbeid som fremheves av Fylkesmennene, er mangelen på boliger. Mangel på boliger og et differensiert boligtilbud utgjør mange steder en begrensende faktor for å utøve gode tjenester. Bolig og tjenester må i større grad sees i sammenheng. I direktoratet er det startet en prosess med større samordning av noen av tilskuddsordningene innenfor kommunale rus- og boligsosiale tjenester. Dette er etterspurt av kommunene og vektlagt som positivt av rådgiverne hos Fylkesmannen. Samtidig er det viktig at denne prosessen videreføres og utvides til å gjelde relevante boligvirkemidler håndtert av Husbanken. Det ble i mai 2007 inngått en samarbeidsavtale mellom Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet som i tillegg til strategien På vei til egen bolig også inkluderer for eksempel Opptrappingsplanen for psykisk helse og strategisk arbeid på rusmiddelområdet.

Et annet moment ved utfordringene knyttet til statlige tilskudd, er at slike tilskuddsmidler forutsetter at kommunene bruker tid på å utvikle gode søknader, og i tillegg skal det rapporteres flere ganger i året og noen ganger til ulike tidspunkter. Denne tilskuddsordningen har et kriterium om at det tildeles tilskudd for ett år av gangen og for maks tre år. Tilskuddsordningen har også hatt et omfattende krav til rapportering, men som det er lempet noe på. Tildelingsrutinene for ett år av gangen skaper liten mulighet for forutsigbarhet i kommunene, og på den måten kan det være en barriere for å utvikle og styrke tjenesteapparatet lokalt. Tilskuddsmidlene kan ikke med sikkerhet legges inn i en treårig utviklingsfase, men blir liggende tett opp til avgrensede prosjektmidler.

Rapporteringsrutinene oppleves av Fylkesmannen å kreve mye tid og ressurser, og er også et punkt som mange kommuner gir uttrykk for at er lite hensiktsmessig.

Behov for større involvering av politikere som virkemiddel for videreføring

Fra tidligere undersøkelser i dette evalueringsprosjektet vet vi at det er i hovedsak de store kommunene som har konkrete planer for videreføring, mens det er noe dårligere stilt blant de små og mellomstore kommunene (Ytrehus mfl. 2007a). Det er også disse kommunene som har flest utfordringer knyttet til politisk forankring og vilje til økonomisk prioritering av gruppen. Samtidig vurderes denne øremerkede tilskuddsordningen som å ha bidratt til oppmerksomhet rundt bostedsløshet og rusmisbruk som igjen har skapt mulighet for utvikling lokalt. Likevel er det grunnlag for å spørre om Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennene i større grad burde lage strategier for å øke bevisstheten blant kommunepolitikere og rådmenn om ansvaret for tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. I dag rettes mye av oppfølgingsarbeidet mot tjenestetutøverne og administrativt ansvarlige for tjenestene. Dersom kommunene skal følge opp ansvaret forankret i sosialtjenesteloven også for bostedsløse og rusmisbrukere, krever det politisk bevissthet om ansvar og vilje til prioritering.

Et virkemiddel i den nasjonale strategien?

Fra 2005 har tilskuddsordningen vært et av virkemidlene i den nasjonale strategien På vei til egen bolig. Dersom vi ser tilbake på hovedmålene og delmålene i strategien, er det grunnlag for å si at tilskuddsordningen støtter opp om hovedmålet om å motvirke at folk blir bostedsløse. Tilskuddsordningen har i stor grad blitt brukt til utvikling av oppfølgingstjenester i bolig for å fremme større bostabilitet blant tidligere bostedsløse og rusmisbrukere. Fra casestudiene og den første spørreundersøkelsen vet vi at dette har ført til mindre bruk av midlertidige botilbud, og at flere brukere klarer å bo over tid. Tilskuddsordningen har i mindre grad blitt brukt til å støtte opp om delmålenes mer strukturelle innretting, posisjoner på boligmarkedet som innebærer en potensiell risiko for bostedsløshet, for eksempel løslatelse fra fengsel, utskrivelse fra institusjon, kontakt med Namsmannen. Det kan se ut som bevisstheten knyttet til å hindre bruk av midlertidige botilbud blir vektlagt av Fylkesmennene, og at tiltak som baserer seg på bruk av midlertidige boliger har mindre sjanse for å få tilskudd.

Gjennom kobling av tilskuddsordningen til den nasjonale strategien har oppfølgingen av kommunene blitt involvert i en omfattende bruk av nettverk og fora på regionalt nivå. Kommunenettverkene fremgår som en viktig arena for spredning av informasjon om den nasjonale strategien og for oppfølging av kommunene, erfaringsutveksling og fagutvikling. Gjennom dette er også Husbankens regionale kontakt

blitt en viktig aktør i oppfølgingen av tilskuddsordningen overfor kommunene. Hele denne organiseringen er bygget på styring i form av governance, eller nettverksstyring (Kickert et al. 1997). Etablering av nettverk kan forstås som et mykt styringsverktøy for å implementere statlig politikk. Virkemidlene i den nasjonale strategien er i stor grad myke styringsmekanismer for å stimulere til aktivitet i kommunene. Gjennom en utbredt etablering av fora og nettverk forsøker de statlige aktørene på regionalt nivå å stimulere til lokal implementering.

3 Tiltakene sett med brukernes øyne

3.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvilke erfaringer brukere har med de tjenestene de mottar. I de fleste studier av vanskeligstilte grupper som mottar tjenester fra det offentlige hjelpeapparatet, er det andres beskrivelser og vurderinger som er undersøkt. Vi har sett det som svært viktig å snakke med noen av dem som mottar tjenester gjennom de tiltakene som tilskuddsordningen til boligsosiale tjenester støtter. For å kunne utforme gode tjenester og tilbud må vi også gjennomføre undersøkelser blant de som mottar dem.

Vi har belyst en rekke spørsmål i denne undersøkelsen av brukere. Disse går både ut på, med utgangspunkt i deres fortellinger, å beskrive årsakene til problemer med å opprettholde en stabil boligsituasjon, og beskrive bolighistorien forut for da de mottok tjenester gjennom tiltak støttet av tilskuddsordningen. Videre har vi undersøkt hvordan de bor i dag, hvilke oppfølgingstjenester de får, og hvordan de vurderer disse. Vi spør: Er det store forskjeller mellom brukeres behov og hva slags oppfølging de får? Opplever brukere at booppfølgingstjenestene er fleksible, både når det gjelder hva de kan få hjelp til og når de kan få hjelp? Og opplever brukere at de får den oppfølgingen de trenger? Er det noe de savner? Vi har undersøkt hva de opplever er bra, om det er noe de er misfornøyd med, og hvordan de vurderer muligheten til å bli boende i boligen. Noen av brukerne bor i hus sammen med flere andre brukere, som hybelhus eller krise-/overnattingssteder. Disse brukerne har blitt fulgt opp av stasjonære tjenester, det vil si av en fast bemanning knyttet til huset brukerne bor i eller sover i. Hvordan er deres erfaring med tjenestene i disse tilbudene sammenlignet med erfaringene brukere som mottar ambulante tjenester, har? Med ambulante tjenester i denne sammenhengen menes tjenester der tjenesteutøvere drar ut og yter tjenester i brukerens hjem.

Økt grad av brukermedvirkning er vektlagt i kriteriene for tilskuddsordningen. Målsettingen om økt brukermedvirkning gjelder ikke kun boligsosialt arbeid. Dette er en sentral målsetting innen alle helse- og sosialtjenester som ytes i dag. De som mottar tjenester, skal ha rett til å bli informert, hørt og ha medbestemmelse i de tjenestene som han eller hun får. I hvilken grad opplever brukere vi har snakket med, at de har

hatt innflytelse på tilbudet de har mottatt? ¹³Kravet om brukermedvirkning har også sine begrunnelser i terapeutiske motiver, og også i et aktivitetsideal (Ørstavik 2002). Den terapeutiske begrunnelsen dreier seg om at brukere oppnår behandlings- eller rehabiliteringsmessige effekter av å være aktive, mens aktivitetsidealet kommer til syne for eksempel i arbeidslinjas krav om aktive deltakere fremfor passive mottakere av offentlige ytelser (jf. for eksempel St.meld. nr. 39, 1991–92). Uansett begrunnelse er aktivitet et sentralt element når det gjelder brukermedvirkning. Brukeren skal ta aktivt del i egen behandlings- og/eller rehabiliteringsprosess. For at aktiviteten skal få verdi for den enkelte, er det imidlertid en forutsetning at brukeres synspunkter og deltakelse får konsekvenser for det faktiske tilbudet den enkelte møtes med. Full deltakelse i arbeidslivet er ikke en realistisk målsetting for alle i tiltakene støttet av denne tilskuddsordningen. Fra de tidligere devalueringene vet vi at en stor andel av brukerne er rusmisbrukere, ofte i kombinasjon med psykiske lidelser. Flere av dem som vi har snakket med i denne studien som mottar tjenester fra tiltak støttet av tilskuddsordningen, er uføretrygdet eller i ferd med å bli uføretrygdet. Dette betyr ikke at all form for aktivisering er urealistisk, og for noen er det også en prosess mot lønnsarbeid og selvforsørgelse.

Kapittelets oppbygging

Under overskriften «Metode og data» gjør vi rede for hvordan vi har gått frem for å få undersøkt brukeres erfaringer og vurderinger. Deretter ser vi på «hva som gikk galt», det vil si hva som kan forklare at brukere har kommet i en situasjon der de trenger booppfølging. Så belyses hvordan brukere vurderer tilbudet, samt hva slags boliger og tjenester brukerne vi har intervjuet, har fått og hvordan de vurderer disse. I den påfølgende delen beskrives erfaringer med permanente tjenester versus ambulante tjenester. Deretter presenteres brukeres erfaringer med det øvrige hjelpeapparatet, og funn som belyser spørsmålene om brukermedvirkning presenteres. Til slutt oppsummeres og diskuteres funn.

3.2 Metode og data

I kvantitative landsrepresentative spørreundersøkelser klarer man som regel ikke å inkludere de aller mest vanskeligstilte. For at personer med spesielle problemer også

¹³ Se Ørstavik, S. (2002). Det tvetydige brukerperspektivet – en teoretisk analyse. I R. Norvoll (red.), Samfunn og psykiske lidelser (s. 145–162). Oslo: Gyldendal Akademisk, for ulike begrunnelser av brukerperspektivet.

skal komme til orde, må de derfor oppsøkes på andre måter enn gjennom store spørreskjemaundersøkelser. De må enten bli observert eller intervjuet. Det er dermed begrenset hvilken informasjon som oppnås i spørreskjemaundersøkelser (jf. Gruber og Villadsen 1997). En gjennomgang av gjennomførte brukerundersøkelser i St.meld. nr. 28 1999–2000 Innhold og kvalitet i omsorgstenestene viser at når brukere blir spurt gjennom spørreskjema, svarer de fleste at de er fornøyd med tjenestene. Når det gjennomføres kvalitative intervjuer med brukere, tegnes ofte et annet bilde. En rekke forskjellige forskningsprosjekter der det er gjennomført intervjuer med grupper som slagpasienter og deres pårørende, hiv- og aids-syke, rusmisbrukere, mennesker med psykiske lidelser, fattige og bostedsløse som er mye i kontakt med offentlige tjenester, viser at kvantitative undersøkelser ikke fanger opp alt. Prosjektene viser at det er en skjult verden det må brukes andre metoder for å få belyst. I en første fase av intervjuene i denne undersøkelsen svarte de intervjuede kjapt at alt er bra i møtet med helse- og sosialtjenestene. Senere i intervjuet begynte de imidlertid å fortelle om uverdige møter og mangelfull oppfølging (Gautun mfl. 2004).

Vi har i vår studie valgt å gjennomføre en kvalitativ intervjuundersøkelse for å belyse spørsmålene som er stilt i innledningskapittelet. En kvalitativ studie gir muligheter til å få innsikt i og forståelse av hvordan brukere har opplevd og opplever sin livssituasjon, vurderer sine muligheter til å bo i eget hjem, hvordan de opplever og fortolker ulike strukturelle betingelser, deriblant den hjelpen de får, og eventuelt hvilke hjelpebehov de ikke får dekket. I intervjuene har vi benyttet en intervjuguide som er utformet som en «huske-/sjekklister» med ulike tema som vi har villet komme inn på. Vi har altså ikke stilt ferdig utformede spørsmål som skal besvares i en bestemt rekkefølge. Vi har ønsket i størst mulig grad å få til en samtaleform og i minst mulig grad styre informan- tene i intervjuet. Vi har vært interessert i å få frem hva de synes er viktigst, og tilpasse intervjuet til hver enkelt bruker.

Utvalg og rekruttering av informanter

Det er begrenset hvor mange personer det er hensiktsmessig å studere i en god og for- svarlig kvalitativ studie. Fordelen med en kvalitativ tilnærming kan forsvinne dersom materialet blir altfor omfattende, fordi forskerne da ikke har mulighet til å gjennomføre gode analyser. Kvalitative undersøkelser vil aldri bli representative. Både Repstad (1993) og Brox (1991) har påpekt at stadig flere personer ikke vil gi denne typen undersøkelser større tyngde. Etter å ha fått flere historier fra brukere innenfor de ulike tiltakene i utvalget har vi fått mange erfaringer og vurderinger. Vi opplevde også etter hvert at det ble en form for metning, det vil si at informasjonen som gis, gjentar seg, og vi i liten grad får vite noe nytt. Vi vil imidlertid påpeke at det er viktig å være klar over at denne typen studie ikke gir representative data. Funn kan ikke generaliseres til alle brukere som mottar booppfølging. Det er altså ikke mulig å si noe om omfanget av

ulike erfaringer og vurderinger. Men det er mulig å si noe om hva slags typer erfaringer og vurderinger som finnes i denne gruppen.

Det er store metodiske og økonomiske utfordringer knyttet til å gjennomføre denne typen brukerundersøkelser. Det er problematisk å finne frem til folk som ønsker å delta. Det tar tid både å få informanter og gjennomføre intervjuene. Vi har vært avhengig av å få hjelp fra de som jobber i tiltakene, for å etablere kontakt med brukere. Det er ikke uproblematisk at de som tilbyr tjenestene, også har bistått med å skaffe informanter som skal gi sin vurdering av den samme tjenesten. Det er en fare for at disse har spurt informanter de har hatt mest kontakt med, om å stille opp, som de vet er positivt innstilt til det arbeidet de gjør. Vi har imidlertid ikke sett noen annen mulighet til å etablere kontakt med brukere enn å gå via tjenesteutøverne. Ansatte i prosjektene fikk et informasjonsbrev som vi ba dem gi til brukere, og spørre om de var villig til å la seg intervju. Vi vet at i noen av tiltakene har informasjonsbrevet blitt delt ut til alle som får tjenester gjennom tiltaket, og i andre tilfeller har det gått ut til et stort utvalg. I enkelte tilfeller ble det ikke overlevert brev, men ansatte i prosjektene/tjenestene informerte brukere muntlig om undersøkelsen før de ble spurt om å delta. For noen av brukerintervjuene bidro de ansatte med å formidle beskjed til oss om når intervjuet kunne gjøres. Deretter dro vi til avtalt sted for å møte brukeren. Da var det opp til brukerne om de ville møte. I noen tilfeller hadde brukeren samtykket til at vi fikk telefonnummeret deres, og vi avtalte intervjutidspunkt direkte. Å etablere kontakt med brukere tok i noen tilfeller lang tid. For noen av brukerne var det mange telefonsamtaler som måtte til for å finne et tidspunkt som kunne passe for dem. I to tilfeller ble det også avtalt intervju som så ikke ble gjennomført. I det ene tilfellet kom ikke brukeren, og i det andre tilfellet møtte brukeren, men følte seg ikke i stand til å gjennomføre intervjuet. Det siste tilfellet skyldtes at brukeren var for ruset. Intervjuene ble gjennomført våren 2007 på ulike steder som brukerens hjem, der han/hun sover om nettene, på kafé, i fengsel, og i ett tilfelle i lokaler hos Kirkens Bymisjon.

Intervjusituasjonen var i mange tilfeller utfordrende. Flere av informantene er rusmisbrukere og noen også med psykiske lidelser i tillegg. Vi var bevisst på å bruke tid, tilby muligheter for pauser og også være oppmerksom på å si at dersom de ikke ønsket å svare på spørsmål, så kunne de la være. Vi opplevde i stor grad at brukere vi intervjuet, delte sine historier og opplevelser med oss på en svært fortrolig måte. Flere sa at de var glad for at de fikk lov til å si hva de mente. De følte at de ble tatt på alvor.

Informantene

Vi gjennomførte våren 2007 intervjuer med i alt 19 brukere fra kommunene Trondheim, Bergen, Tønsberg, Hammerfest, Haugesund, Ringerike, Bodø og Oslo. Dette er alle kommuner hvor vi tidligere har gjort casestudier som del av evalueringen (se Ytrehus mfl. 2007b). Vi gjorde til sammen casestudier i ti kommuner, men for kommunene

Nittedal og Kristiansand ble det ikke gjennomført brukerintervjuer. I Nittedal var det ikke mulig å få noen brukere til å stille opp, til tross for at vi oppsøkte kommunen og jobbet via de ansatte med å motivere brukere til å delta. I Kristiansand er tiltaket som har fått tilskudd, Prosjekt løslatelse, hvor formålet har vært å styrke samarbeidet med fengselsmyndighetene for bedre planlegging av bosettingen av løslatte i kommunen. Det er gjennomført en behovsundersøkelse og etablert et samarbeid mellom kommunen og kriminalomsorgen. I dette prosjektet inngår altså ingen brukere som kunne ha blitt intervjuet.

Fire forskere har foretatt brukerintervjuene. I alle tilfellene, bortsett fra to, har det bare vært én forsker til stede i intervjusituasjonen. Vi har til sammen gjennomført 19 intervjuer. I ett tilfelle ble det gjennomført gruppeintervju med tre brukere. Disse mottok alle tjenester fra en oppfølgingstjeneste og ønsket å bli intervjuet sammen. To av brukerne kjente hverandre meget godt og vektla at de gjerne ville intervjues sammen fordi de ikke hadde noe å skjule for hverandre. Den tredje av brukerne ble senere intervjuet i et eget individuelt intervju.

Ti av de intervjuede er menn, og ni er kvinner. Den eldste som ble intervjuet, var i slutten av 60-åra, og den yngste var 19 år. Av de andre var det omtrent like mange som var i 30,- 40- eller 50-årsalderen. I utgangspunktet var det planlagt å gjennomføre flere intervjuer, men som redegjort for tidligere så var prosessen tidkrevende, vi opplevde at brukere ikke møtte til avtalte intervju, og at i en av casekommunene var det til tross for flere ulike forsøk ingen brukere som ville la seg intervju. Også andre brukerundersøkelser som er gjennomført blant bostedsløse, har møtt på problemer med å rekruttere informanter. Et eksempel er en evaluering av Samarbeidsprosjektet Færre utkastelser som ble gjennomført i 2006 (Fyhn 2006).

Det er som sagt en fare for at brukere som tjenesteutøverne opplever er negative mot dem, ikke er spurt om de vil la seg intervju. Vi har heller ikke kommet i kontakt med brukere som har sluttet med å få tjenester. Noen av disse har nok sluttet å motta tjenestene fordi booppfølgerne har sett at de trenger en annen type oppfølging, som for eksempel en institusjonsplass, men det kan også tenkes at noen av brukerne ikke har villet motta tjenester lenger fordi de er misfornøyde. Disse har i så fall ikke vi snakket med. Vi anser likevel at antallet intervjuer i undersøkelsen vi har gjennomført, som også representerer ulike typer av brukere både med hensyn til kjønn, alder, bosted, boligtype og tjenesteorganisering, gir et godt grunnlag for å belyse brukeres erfaringer og vurderinger.

Etiske utfordringer

Å gjennomføre denne typen intervjuer er etisk utfordrende. Vi ber mennesker fortelle om sårbare sider ved livet uten å kunne gi noe tilbake. Å vise respekt og medfølelse og samtidig mestre forskerrollen som krever en form for distanse, er en vanskelig

balansegang. Hvor distansert kan man være uten at man møter informantene uten empati? Forskere har ulike oppfatninger om hva som er den riktige balansen. Noen mener at det viktigste er å være medfølende og støttende, mens andre mener det er viktigst i størst mulig grad å opptre uberørt og distansert for å gjøre jobben som forsker (Davison 2004). Debatten er subjektiv mer enn metodisk. Vårt utgangspunkt er at det er et stort handlingsrom når det gjelder å avgjøre hva som er den riktige balansen, og at hva som er riktig balanse, vil variere med ulike informanter. I noen tilfeller har vi sett det som viktig å vise medfølelse, men vi mener at dette ikke har vært til hinder for å utøve forskerrollen og holde nødvendig distanse. Informantene har vist stor tillit og åpenhet i intervjuene. Vi er derfor svært opptatt av å beskytte deres anonymitet i analysene. Informanter som leser rapporten, skal ikke føle seg utlevert, og de skal ikke kunne kjennes igjen.

3.3 Hva gikk galt?

Tidligere undersøkelser har vist at et flertall av bostedsløse er rusmisbrukere, og at mange også har psykiske lidelser eller kombinasjon av psykiske lidelser og rusmisbruk (Hansen mfl. 2006, Hansen 2006, Ytrehus & Drøpping 2004, Ytrehus mfl. 2007). Undersøkelser som er gjennomført de siste tre årene av frivillige organisasjoners nødhjelp til fattige, viser det samme (Nuland 2007). I en brukerundersøkelse blant fattige som mottok nødhjelp fra frivillige organisasjoner, forteller de fleste at de har havnet i fattigdom på grunn av langvarig tungt rusmisbruk (Gautun mfl. 2004). De har mistet de årene de kunne utdanne seg, være yrkesaktive og komme i en økonomisk situasjon der de kunne etablere seg på boligmarkedet. Rusmiddelmisbruket har i tillegg ført til fysiske skader som har gjort det vanskelig for dem å klare å komme ut i arbeid, selv om de har klart å slutte å ruse seg. Flere tidligere brukerundersøkelser har vist at mange bostedsløse, og særlig gruppen med rusmisbruk og samtidig psykisk lidelse har en turbulent bohistorie og det mange vil karakterisere som et kaotisk liv. For mange har det vært hyppige flyttinger, perioder hvor de har bodd tilfeldige steder og også med institusjonsopphold (Hansen 2006, Taksdal mfl. 2006).

Hvorfor trenger de hjelp?

De fleste vi har intervjuet, forteller om liv med rusproblemer, for noen kombinert med tidlige psykiske lidelser, som har ødelagt jobb, hjem og psykisk og fysisk helse. Noen utviklet ikke alvorlige rusproblemer før de var godt voksne. For de fleste startet imidlertid rusproblemene tidlig i ungdomsåra. Disse forteller livshistorier som i stor grad ligner på hverandre. Noen var barn da de begynte å ruse seg. En mann sier:

Sosialkontoret overtok ansvaret for meg da jeg var tolv år. Problemet har vært at jeg har vært urolig. Jeg har vært til utredninger. Jeg har vært rusmisbruker og brukt mange ulike stoffer. Mitt problem har vært uspesifikt. Jeg begynte tidlig med stoff. Av og til koker det over.

Andre forteller også om en barndoms- og ungdomstid der de har følt mye uro. Fire sier de har fått diagnosen ADHD (Attention Deficit Hyperactivity Disorder). En kvinne forteller:

Jeg hadde ADHD og hadde vanskelig for å sitte stille. Jeg måtte alltid gjøre noe. Men, jeg var veldig flink på skolen, alltid kjempeflink. Men, jeg burde helst stå hele tiden. Jeg har brukt amfetamin i mange år. Ritalin. Jeg vil helst ikke bruke det, men jeg må. Jeg er veldig syk. Har kronisk kols og lungeødem, syste i brystet, og brukket ben og armer. Jeg flyttet for meg selv da jeg var tolv år. Hadde en forferdelig barndom. En grusom mor. Hun var ikke noen mor. Det har vært for mange mannfolk som har plaget meg. Mishandlet meg. Jeg har brukket mange ben etter å ha blitt sparket. Ryggen har blitt ødelagt.

Kvinnen viser intervjueren store arr på armene sine. Brukeren er veldig sliten og med tydelige plager under intervjuet. En annen informant, en kvinne på 19 år, forteller om et rusmisbruk i åtte år. Informanten har vært barnevernsbarn, og sier:

Jeg hadde ingen familie som kunne hjelpe meg. Jeg var veldig alene. Du skjønner jeg hadde vanka mye i Oslo, der kom jeg borti LSD, eller englestøv. Det er veldig farlig. Jeg visste det ikke. Jeg har ikke landa helt ennå.

Tre informanter skiller seg ut blant de vi har intervjuet. En var veletablert i flere år med fast jobb og eget hus. For få år siden var han utsatt for en arbeidsulykke som ga ham en skade som påførte ham store smerter. For å lindre disse bruker han morfin. I dag sliter han med psykiske problemer, angst og depresjon. Han er ute av arbeidslivet og har mistet boligen han eide. En annen informant utviklet også først store psykiske problemer og rusmisbruksproblemer sent i livet. Fysisk sykdom var også medvirkende, men det var i intervjuet vanskelig å få tak hva som kom først av de fysiske og psykiske problemene. Denne brukeren skiller seg ut ved alltid å ha vært inne på boligmarkedet. Vedkommende eier egen leilighet i dag, og har familie og et sosialt nettverk som støtter henne. Brukeren forteller at hun først de siste par årene har fått et behov for fysisk og psykisk helsehjelp, samt hjelp til å holde orden på økonomien. Hun har stått i fare for å miste boligen fordi hun ikke klarer å overholde økonomiske forpliktelser. En tredje informant skiller seg også ut som en mindre typisk bruker. Denne kvinnen har ikke et rusproblem og heller ikke en psykisk lidelse. Hun trenger kun hjelp til å bo og til å få orden på økonomien. Kvinnen er gift og har flere barn.

Det er viktig å få synliggjort variasjonsbredden blant brukerne. I disse brukerintervjuene ser vi at det er et mangfold. Det er brukere som har hatt kontakt med tjenesteapparatet på grunn av sosiale problemer lenge før de ble 18 år, to av dem med kontakt med barnevernet. Noen har vært veletablerte, men uheldige hendelser som for eksempel en arbeidsulykke eller det å ha bli utsatt for sykdom eller skade har startet opp en prosess med utvikling av flere problemer, og til slutt vansker med å opprettholde en stabil bosituasjon. Noen brukere har også egen bolig, men de trenger hjelp fordi deres psykiske plager eller fysiske skader har blitt verre. De mestrer ikke å overholde økonomiske forpliktelser eller ta vare på egen bolig. Mangfoldet av brukere som vi har funnet i vår studie, overensstemmer med annen forskning på feltet.

Tidligere gjennomførte undersøkelser av bostedsløse, og også av fattige som mottar nødhjelp fra frivillige organisasjoner, viser at selv om det er flest rusmisbrukere som er i en slik situasjon, så er det også andre grupper som trenger hjelp. Disse kan være personer som mister hus og hjem og utvikler psykiske lidelser og/eller rusproblemer fordi de blir utsatt for sykdom eller fysiske skader. De kan også være småbarnsfamilier, gjerne alenemødre med lav utdanning og inntekt, som både trenger bolig og hjelp med å få orden på økonomien, innvandrere som ikke kommer inn på boligmarkedet, og personer som har vært utsatt for ulykker eller blitt fysisk syke og mistet jobb og bolig. Når de i tillegg ikke har familie eller sosialt nettverk å støtte seg til, er de ekstra utsatt (Gautun 2004, Nuland 2007, Ytrehus mfl. 2007).

Kartlegginger viser at det er en gruppe med etnisk minoritetsbakgrunn som er bostedsløse. Gruppen er ikke stor, men antallet bostedsløse med minoritetsbakgrunn er økende (Ytrehus mfl. 2007). Vi har imidlertid ikke intervjuet personer med minoritetsbakgrunn i denne undersøkelsen. Tilskuddsordningen som vi evaluerer, er først og fremst rettet mot mennesker med rusmisbruksproblemer, psykiske lidelser og som har problemer med å bo. Bostedsløse med minoritetsbakgrunn har først og fremst problemer med å komme inn på boligmarkedet og har i mindre grad behov for tjenester som gir dem oppfølging i boligen.¹⁴ I og med at det først og fremst er tjenestene som er satt søkelys på i denne evalueringen, har vi ikke valgt å prioritere rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn.

Bolighistorien

Det varierer hvor åpne informantene har villet være om sin fortid og også om sin bolighistorie. Noen har snakket åpent, men vi har inntrykk av at enkelte informanter underkommuniserte at de har hatt et liv der de stort sett har vært bostedsløse. Den

¹⁴ Siste kartlegging av bostedsløse viser at 7 % av alle bostedsløse ikke misbruker rusmidler, ikke har synlig psykisk sykdom og ikke oppholder seg i eller er utskrevet fra institusjon. Over halvparten av disse er født utenfor Norden (Hansen mfl 2006).

vanligste bolighistorien som ble fortalt av de som hadde rusmisbrukshistorier, var at de har hatt en lang historie med tilfeldige bosteder, flere flyttinger, utkastelser og perioder uten et sted å bo. Tre av informantene forteller direkte at de også har bodd ute. Rusproblemene har gjennom store deler av eller hele voksenlivet ført til et kaotisk liv, vansker med jobb, familie og også boligsituasjon. En av informantene sier følgende:

Jeg dro tidlig til sjøs. Jeg har vært mye på gata, og det har vært mye drikking. Jeg har også bodd sammen med foreldrene mine. Tidligere bodde jeg sammen med en kamerat i en kommunal leilighet en del år, som også var alkoholiker. En periode var vi tre som bodde sammen i leiligheten. Det likte jeg ikke. Det ble stadig bråk. Tredjemann flyttet ut, men vi to bodde sammen lenge, helt til han døde. Jeg likte godt å bo med ham.

En kvinne forteller at hun har bodd ti år på døgntilbud, og hospits, men at hun i dag bor i en kommunal leilighet. En annen forteller at han flyttet fra hjemstedkommunen til Oslo og levde hardt som rusmisbruker i flere år før han så flyttet tilbake til hjemstedkommunen igjen og fikk rom i et hybelhus. Et annet eksempel som ligner bolighistoriene som er beskrevet over, kommer frem i et intervju der brukeren også sier at han har bodd ute:

Jeg bor i et hus for rusmisbrukere som «er i aktiv rus». På et rom inne i huset. Jeg bodde i et rekkehus før, men mistet det. På grunn av amfetaminbruk, mye bråk og slosskamp ble jeg kastet ut. Jeg har bodd i parken med bikkja lenge. Jeg ville ikke bo her på huset. Men, jeg flyttet hit til slutt. Jeg hadde ingenting. Ikke seng. Ikke dyne

Enkelte har levd noenlunde stabile liv med egen eid bolig i flere år før det har gått galt. Noen av disse historiene handler om rusbruk som de har mistet kontrollen over. En forteller at han var samboer i 14 år før han ble kastet ut fordi han drakk. Nå overnatter han på et senter som tilbyr kriseplasser om nettene. En annen sier:

Jeg har vært i arbeid i mange år, men har hatt rusproblemer. Jeg mistet boligen på grunn av gjeld. Jeg ble kastet ut på grunn av uro og for mange gjester. Da var jeg ett år på gata. Det var hardt. Da var jeg veldig sliten på slutten. Men, jeg klarte det. Jeg hadde jo litt erfaring fra militæret. Var ei stund i skogen. Bygde ei hytte som jeg hadde. Noen ganger bodde jeg hos venner. Jeg prøvde å bo på hybelhus, men fikk problemer med det. Det var helt forferdelig. Et privat hybelhus. Det var jo et våtrom. Jeg måtte ha støvler for å gå inn. Det var veldig dårlig standard. Det var egentlig ikke beboelig. Det var bare tak over hodet. Jeg hadde et eget hus – en enebolig, men solgte det for å betale gjeld. Så leide jeg leilighet, men det var veldig dyrt, og så var det drikking. Det flytta også inn folk i leiligheten og tok seg til rette. Det gikk over stokk og stein. Så jeg havna på gata. Nå bor jeg i en kommunal leilig-

het. Jeg har veldig mye besøk. Jeg kjenner jo veldig mange. Så skal de ha mat og så griser de. De tar seg til rette. Det blir helt ute av kontroll. Av og til blir jeg sint. Det er institusjonsmennesker. De bor på Frelsesarmeen og vil ikke flytte for seg. De har det altfor godt.

En tredje bruker forteller også at han var i arbeid i mange år og bodde sammen med kone og barn før han fikk store problemer og mistet både jobb, familie og bolig. Han hadde ruset seg i mange år, men hadde som han sier, fungert mesteparten av tiden. Over en tiårsperiode har han vært heroinavhengig, vært innom flere behandlingsinstitusjoner og bodd på flere forskjellige steder – alt fra hybler til sofaen til bekjente.

To av informantene har ikke hatt eller har rusmisbruksproblemer. Den ene, en kvinne, har bodd i ulike kommunale leiligheter hele sitt voksne liv. Hva som er årsaken til at denne personen ikke har klart å etablere en stabil økonomi slik at hun kan overholde økonomiske forpliktelser, er uklart. Nå sier brukeren at hun har fysiske slitasjer som gjør at hun har fått uføretrygd. Den andre informanten har en forholdsvis kort historie med behov for tjenester knyttet til det å bo. Personen er i 40-årsalderen og var inntil for fire år siden i fast jobb og var veletablert med eget hus. Informanten var utsatt for en arbeidsulykke som førte til så store fysiske skader at han ikke kunne jobbe, han ble avhengig av morfin for å lindre smerter, fikk dårlig økonomi og betalingsproblemer og mistet til slutt boligen. Utviklingen har ført til sosial isolasjon og liten kontakt med venner og familie. En av de eldste brukere som er intervjuet, har alltid vært inne på boligmarkedet og eier boligen hun bor i. Brukeren får booppfølging fordi hun har utviklet sterk angst, alkoholproblemer og pillemisbruk de siste par årene, og hun har mistet taket på økonomien. Kvinnen trenger psykisk helsehjelp for å klare å bo hjemme, for å unngå institusjon, og også hjelp for å forvalte egen økonomi.

3.4 Hvordan vurderer brukere tilbudet?

Hvordan er bosituasjonen i dag? Hvordan vurderer brukerne denne, og hva slags hjelp forteller de at de har fått fra tjenesteutøverne? Vi har undersøkt hvordan brukere vurderer hjelpen, og om noen typer hjelp de savner. Vi belyser også følgende spørsmål: I hvilken grad opplever brukere vi har snakket med, at de har hatt innflytelse på tilbudet de har mottatt? Hvilke erfaringer har brukere med individuell plan? Er det forskjeller i svar fra de som mottar hjelp fra ambulerende tjenester, og de som mottar hjelp fra stasjonære tjenester?

Dagens bosituasjon?

Brukere som er intervjuet, får oppfølging i ulike typer boliger. De fleste, 14 av 19, bor i kommunale leiligheter. Tre bor i et lavterskel botilbud, et hybelhus for rusmisbrukere, en bor i en privat leid leilighet, og en i en leilighet som brukeren selv eide.

Standard på boligene, og hvor godt brukerne liker å oppholde seg i dem, varierer. Syv av brukerne er veldig fornøyd med boligene. En bruker som er etablert i en kommunal leilighet med oppfølging, sier:

Leiligheten er nyoppusset. Det er høy standard, og jeg har egen balkong. Den er veldig fin. Jeg har nok fått den fordi jeg ikke er narkoman. Det var sosialtjenesten som tipset meg om booppfølging.

En kvinne bor i en toroms leilighet i et hus med leiligheter kun for kvinner, hovedsakelig rusmisbrukere. Hun forteller også om god boligstandard. Huset ser ut som en vanlig enebolig, ligger i et stille og rolig strøk og glir inn i nabolaget. En annen kvinne, som også bor i et hus, men i en annen kommune, med leiligheter kun for kvinner, forteller også om god boligstandard. Hun viser at hun er stolt over å bo så bra. En fjerde informant forteller at han har fått en kommunal leilighet et godt stykke fra sentrum i byen han bor i. Leiligheten ligger i en bygård med mange leiligheter, hovedsakelig til eldre, og med offentlige kontorer i underetasjen. Leiligheten er hyggelig. Den har en liten stue med kjøkkenkrok, soverom og bad. Leiligheten er innredet med hyller, TV og hjørnesofa. Han sier:

Jeg liker å være i leiligheten. Jeg liker fred og ro. Jeg liker å stå opp tidlig, lage meg frokost og lese avisa. Jeg lager middag selv hver dag. Her får jeg fred når jeg vil ha fred. Jeg liker å ta meg en øl her. Dette er mitt hjem. Nå skal jeg bo på samme sted. Jeg har vært ute for så mye. Når jeg er borte fra leiligheten, drikker jeg.

Brukeren forteller at han ikke har fått noen klager eller hatt noen konflikter med naboer, og sier at det ikke har vært noe problem at han er alkoholiker. Det kommer imidlertid frem at han har problemer med å beholde kontrollen over egen leilighet i perioder med mye besøk av andre med sosiale problemer, og han trenger hjelp for å sette grenser. En bruker vi har intervjuet, får booppfølging i en privatleid leilighet. Han sier denne er «innbydende» og har en fin beliggenhet. Den kanskje «minst typiske» brukeren som er intervjuet, eier selv leiligheten hun bor i. Leiligheten fremstår som hyggelig, og brukeren forteller om et hyggelig, og også støttende nabolag. Hun sier:

Det er så deilig å bo sånn som dette. Det er ikke mange steder du kan sitte ute og kose deg med kaffe og kaker og naboer som prater. Bare sola skinner, så trekker vi oss ut og har det hyggelig. Så er det en deilig plass bak her også da. Som vi kjøpte hagemøbler til og sånn da. Så vi griller jo sammen.

Brukeren har problemer med angst og alkohol og pillemisbruk. Da hun i intervjuet blir spurt om hun har prøvd å skjule problemene sine for naboene, sier hun:

Jeg har ikke skjult det. Ikke i det hele tatt. Så alle synes det er så deilig å se meg nå. De kommer bort og klemmer meg og sier det er deilig å se meg ute. De har ikke sett meg på to år.

Gjennom ulik oppfølging har brukeren fått det bedre og er mer til stede i nabolaget. Hun opplever at hun blir møtt med varme.

To av informantene sier ikke noe om standarden, og om de er fornøyd med boligen. Ni beskriver imidlertid en dårlig bostandard, og de sier at de bor eller overnatter i tilbud i et belastende miljø. Informanten som bruker kriseplasser om nettene, overnattingssteder som i stor grad benyttes av narkomane, opplever naturlig nok ikke dette tilbudet som et hjem. Han kan ikke komme før etter kl. 20.00 om kvelden, overnatter, og må så ut om morgenen. Han sier:

Jeg har ligget lenge på tremannsrom og tenker alltid «hvem kommer hit i natt?» Ting blir borte, og folk tar ting fra hverandre. Jeg har blitt angrepet av en kar som mente at jeg skyldte han penger, men vi klarte opp i det.

Informanten er alkoholiker og skiller seg også ut ved å være eldre enn de andre som benytter seg av kriseplassene. Informanten uttrykker, som de andre brukerne med et alkoholproblem, at de synes det er vanskelig å bo sammen med narkomane. Brukeren forteller at de som jobber i botilbudet, hjalp ham til å søke om kommunal leilighet med en gang han begynte å overnatte hos dem. Både fastlegen og sosialkontoret har skrevet under på at det haster at han får en kommunal bolig, men det har likevel tatt tid. Ifølge brukeren rotet sosialkontoret/boligkontoret bort søknaden, men ansatte ved botilbudet har tatt kontakt, og nå er det endelig bestemt at han får en kommunal hybelleilighet om noen få dager.

En innsatt i fengsel forteller at han fikk en kommunal leilighet gjennom Prosjekt Bostedsløse for noen år siden, og at han siden da har prøvd å få orden på livet sitt og å få hjelp fra tjenesteapparatet. Han har imidlertid bodd lite i den kommunale leiligheten de siste to årene. Leiligheten ligger i en av tre boliger som ligger ved siden av hverandre. Han beskriver området han bor i som en getto. Han spør:

Hvem er det som har lyst til å bo slik. Det er en skam at kommunen ikke kan komme med noe bedre. Hvis jeg er der, behøver jeg ikke å gå så langt for å få stoff. Det er en fordel. Jeg kan bare gå til naboens dør. Jeg har to døtre. Jeg kan ikke ha de i den kommunale leiligheten jeg har nå. Når jeg løslates. Det er stressende å ikke ha noe sted å bo. Det kan også være at de tar leiligheten fra meg. Det er regler om at det skjer om den ikke blir brukt. Jeg ordner meg selv om de tar fra meg boligen igjen. Jeg har vært lite i boligen. Klarer ikke å sitte i ro for å lese eller noe. Siste gang jeg var

ute, var jeg i ro der over lengre tid. Jeg hadde meg et par uker hos en kompis også. Har begynt å venne meg til å ha en leilighet. Jeg går på veggene nesten hvor jeg er.

En annen informant forteller at han har fått plass i et hybelhus etter at han kontaktet sosialkontoret for å få hjelp. Han sier følgende:

Jeg er yngstemann på huset. Det er et problem at folk går og drikker hos hverandre. Det er vanskelig å holde seg unna alkoholen. Det er veldig lett tilgjengelig.

Brukeren ønsker å flytte ut av hybelhuset, men per i dag tilbys han ikke noe annet enn hybelen. Han sier at han har blitt fortalt at han først må bo i hybelhuset og bevise at han klarer seg. To andre brukere bor i leiligheter i en belastet kommunal gård i et bysentrum. Miljøet er belastende, og leilighetene har dårlig bostandard. Den ene sier:

Det er fælt her. Muggent og dårlig. Veldig dårlig. Det er ingen som har lyst til å dusje i det de kaller dusj her.

To andre informanter bor i noe de opplever som et hardt belastet hybelhus. En av disse, en svært ung kvinne sier :

Det er skuffende at jeg ikke har fått noe annet. Dette er jo et beryktet hus. Det er hardt belastet. Jeg bor sammen med 40–50-åringene som har vært på heroinkjøret i mange år.

En annen bruker sier:

Det er ikke noe ålreit å bo her. Her blir kalt heroinboligen. Jeg bruker ikke stoff mer. Men, det er et problem når du har sluttet med noe, så har du det hos naboen. Det tar mye krefter. Jeg og kjæresten jobber hardt for å komme videre. Vi håper å få noe vi kan bygge framtida vår på. Vi er i en fortvilet situasjon.

En kvinne på mellom 40 og 50 år bor i et botilbud med flere hybler, felles stue og kjøkken. Huset er gammelt. Hun opplever det som belastende å bo sammen med andre rusmisbrukere. Det blir i perioder mye bråk og uro. Hun har prøvd å søke noe annet, men har fått avslag.

En kvinne med barn, som verken er rusmisbruker eller har en psykisk lidelse, opplever det som belastende å bo i en leilighet som hun mener er i dårlig stand og trenger oppussing. Leiligheten ligger i en bygning hvor mange av leilighetene er leid ut til rusmisbrukere eller personer som hun mener at har tydelige psykiske problemer. Hun fikk en kommunal leilighet og hjelp til å ordne opp i økonomien sin for to år siden da hun tok kontakt med boteamet. Hun sier:

Jeg skulle ønske de ikke blanda rusmisbrukere og vanlige folk som trenger hjelp til økonomisk styring.

Det fremkommer i disse intervjuene at de som er fornøyd med boligene, har til felles at disse ikke er lokalisert i boligområder med stort innslag av beboere med sosiale problemer som rusmisbruk. Boligene inngår i den vanlige boligmassen. Dette gjelder ikke bare de som ikke selv har et misbruksproblem. Brukere som har et alkoholproblem eller misbruker narkotika, forteller også at det er lettere for dem å slippe å bo i et miljø med flere andre rusmisbrukere. Det kan være slitsomt å forholde seg til andre med rusadferd i tillegg til at de opplever å blir mer eksponert for rus. De som bor i områder uten mange beboere med rusmisbruk, forteller at de ikke får klager fra naboer, og at de heller ikke kommer opp i bråk. En av årsakene til dette kan være at de brukerne vi har kontakt med, får tjenester og har kontakt med booppfølgere som støtter dem i utfordringer knyttet til naboforhold, overholde forpliktelser i boforholdet og gir annen støtte og hjelp som kan virke stabiliserende på eget rusforbruk. Det kan selvsagt tenkes at en av grunnene til at de ikke kommer i konflikt med naboene, er at de brukerne som har fått disse leilighetene, ikke er spesielt «utagerende». Det kan imidlertid også tenkes at det er få konflikter fordi det å bo på denne måten har ført til at brukere mestrer eget rusmisbruk bedre, og at de får hjelp til å sette grenser slik at de unngår at leiligheten deres blir et samlingssted for andre rusmisbrukere.

Brukere som er fornøyd med leilighetene, har også til felles at leilighetene de får lov til å bo i, oppleves å ha en god standard. Brukere som sier at de ikke er fornøyd med boligen, forteller om boliger som de synes er stygge og med dårlig standard. De forteller om råte og fuktighet i leilighetene. En annen faktor de fremhever, er problemer knyttet til boområder med stor konsentrasjon av personer med ulike sosiale problemer, og hvor mange har rusproblemer. I dette miljøet opplever de å stadig bli eksponert for rus, fristelser, og at mye «rusadferd» fører til uro og bråk og dermed gjør det vanskelig å falle til ro. Spesielt ille forteller en kvinne med barn at hun opplever det. Et annet problem er knyttet til alder. De som er eldre eller yngre enn de andre i botilbud med mange beboere, opplever det som vanskelig.

Hva slags hjelp?

De fleste som er intervjuet, forteller at de har kommet i kontakt med tilbudet gjennom sosialtjenesten. Et par av dem har tidligere fått booppfølging gjennom Prosjekt Bostedsløse. To brukere forteller at det er venner som har anbefalt dem å ta kontakt med oppfølgertjenestene i kommunen. En kvinne, som lider av angst, har alkoholproblemer og misbruker piller, har ikke oversikt over hvordan hun kom i kontakt med booppfølgertjenesten. Hun husker ikke om det var hjemmesykepleien eller fastlegen.

Svarene om hva slags typer hjelp de får, samsvarer i stor grad med svarene til informantene i kommuneadministrasjonen samt tjenesteutøvere som er i direkte kontakt med brukere gjennom den tjenesten tilskuddet støtter (jf. Ytrehus mfl. 2007). Brukere forteller at tjenesteutøverne gir dem flere typer hjelp, og de fleste opplever at hjelpen

er fleksibel i den forstand at den er tilpasset den enkelte brukers behov. Det fremstår som at tjenesteutøverne ikke tilbyr en ferdig pakke eller et standardisert hjelpetilbud, men tilpasser hjelpen til det brukeren gir uttrykk for at han eller hun trenger.

Det er forskjell på hvor omfattende tjenestene de får, er, men mange gir uttrykk for at de får meget rause tjenester. Flere sier at de kan bruke tjenesteutøverne til alt mulig. For noen er også hjelpen fleksibel i den forstand at det er mulig å kontakte tjenesten når som helst på døgnet dersom det skulle oppstå akutte behov. Noen brukere har mer avgrensede tjenester, og et fåtall brukere gir uttrykk for at de ikke får den hjelpen de opplever at de har behov for. Dette er også brukere i et botilbud med et en avgrenset oppfølgingstjeneste. Typer av hjelp som de forteller at de har fått, er: hjelp til å søke kommunal leilighet, flytte inn i leilighet, ulike typer praktisk hjelp, hjelp til å få orden på økonomien og forvalte egen økonomi, hjelp med mat, bistand i andre deler av hjelpeapparatet, følgetjeneste og hjelp til å skjerme og sette grenser i egen leilighet. De fleste fremhever støtten de opplever å få gjennom samtaler de har med tjenesteutøverne.

Hjelp til å skaffe leilighet

Et par av informantene forteller at de har fått hjelp til å søke om å få leilighet. En bruker som har benyttet seg av et lavterskeltilbud med kriseovernattingsplasser, forteller at han fikk hjelp til å søke om å få kommunal leilighet med en gang han kom i kontakt med botilbudet, og at tjenesteutøverne knyttet til botilbudet også har fulgt opp kontakt med sosialkontoret og passet på at søknaden har blitt behandlet. Brukeren forteller i intervjuet at han kan flytte inn i en leilighet om noen få dager.

Praktisk hjelp

En stor del av tjenestene som informantene forteller om, er praktisk hjelp av ulik art. Flere forteller at tjenesteutøverne kommer hjem til dem og hjelper til med ulike praktiske oppgaver når det trengs. Noen forteller at de har fått hjelp med å flytte og til å kjøpe ting til den kommunale leiligheten de har flyttet inn i. De forteller at de har fått hjelp til å rydde og holde orden, vaske, reparere ting og til å kjøpe inn møbler og utstyr som de trenger. Flere brukere sier at de får hjelp når akutte behov oppstår. Et eksempel er at en beboer opplevde at tørketrommelen stoppet, og tjenesteutøveren hjalp med å skaffe reparatør fordi beboeren syntes det var vanskelig å ta den telefonen. Et annet eksempel er en som forteller at han mistet nøklene og ba om hjelp til å få åpnet døra. De forteller at de får hjelpen raskt. En kvinne sa fra at hun ønsket seg vaskemaskin. Hun fikk ingen ny maskin, men den frivillige organisasjonen som hun får oppfølgings-tjenester fra, hadde en vaskemaskin tilgjengelig. Hun sier i intervjuet

Nå har jeg fått vaskemaskin. Jeg ble helt- [hun ler hjertelig]. Det er den raskeste utføringen jeg har fått.

Noen forteller også at de har blitt gledelig overrasket over ting tjenesteutøverne har gjort for dem. En sier:

Ja, en gang vokste det helt over hodet på meg. Da når jeg kom hjem en gang, så hadde de vasket og ordnet. Det var veldig bra.

Dette utsagnet vitner også om at gjennom å få tett oppfølging har tjenesteutøverne kommet i en posisjon hvor de har mulighet for å yte hjelp til brukeren før problemene blir altfor omfattende. Denne brukeren beskriver at han ikke har klart å holde orden, og til slutt er det blitt så kaotisk og skittent hjemme at han ikke klarer å gjøre noe med det. I dette tilfellet har tjenesteutøverne vært hjemme og vasket og ryddet mens han var vekke. En kan selvsagt diskutere hvorvidt dette er et inngrep i den enkelte brukers privatliv, men denne brukeren opplevde dette som positivt.

Tjenesteutøverne har også i noen tilfeller gitt pleie og medisiner. For eksempel forteller en bruker som bor i et hus med flere leiligheter, at noen av de eldre trenger mye pleie og tar mye av tida til miljøarbeiderne. Ifølge brukeren fungerer miljøarbeiderne nesten som hjemmesykepleiere for dem. En annen informant forteller at miljøarbeidere deler ut medisiner, som egentlig er en sykepleieoppgave. Vi har ikke mulighet til å verifisere dette utsagnet, heller ikke om dette kan være noe som skjer en sjelden gang. Vi mener likevel det gir grunn til å reise spørsmålet om det er et behov for å definere og tydeligere for ansatte i booppfølgingstjenester lovpålagte grenser for andre tjenester, som for eksempel sykepleien.

To brukere gir uttrykk for at de ikke får hjelp til det de selv mener de har behov for. De mener selv at de trenger hjelp til å finne et mer egnet sted å bo, en egen leilighet. Den ene av disse er også opptatt av å få en jobb og starte en prosess mot på sikt å bli selvforsørgende. Begge disse gir uttrykk for at de ønsker støtte for å komme videre i livet med en mer stabil bosituasjon og mulighet for jobb. De opplever at disse ønskene ikke blir fulgt opp av tjenesteutøverne, og at tjenestene som ytes, i stor grad er knyttet til praktisk hjelp i boforholdet og for eksempel kjøring til avtaler.

Økonomi

Flere brukere forteller at de har fått hjelp til å få orden på økonomien sin. De beskriver ulike former for hjelp til økonomisk forvaltning. Noen blir fulgt opp sånn at de klarer å betale regninger, eller tjenesteutøverne har bidratt til ordninger med frivillig økonomisk forvaltning hvor sosialkontoret trekker husleien automatisk. En som får hjelp av tjenesteutøverne til å beholde leiligheten mens han sitter i fengsel, forteller at de har hjulpet ham slik at alle regninger går til sosialkontoret. Enkelte sier at de har blitt hjulpet med å få en gjeldsordning. En har fått hjelp med å få orden på en refusjonsordning for medisiner ved at et sosialkontor og et apotek har inngått en avtale med bruker. Noen brukere forteller at de har fått hjelp til å søke uføretrygd.

Mat

Noen av tjenesteutøverne hjelper også brukere å handle og hjelper dem å huske på å ha noen faste måltider. I et av botilbudene lager tjenesteutøverne og beboerne mat sammen av og til, eller de bestiller pizza sammen. I et botilbud spiser mange av beboerne flere måltider på et lavterskel treffsted i byen som også serverer mat. For mange av brukere er ikke dette aktuelle tjenester.

Bistand til kontakt med andre deler av hjelpeapparatet

Brukerhistoriene bekrefter også tidligere funn i evalueringen om at tjenesteutøverne ofte hjelper til med å etablere kontakt med andre deler av hjelpeapparatet. Brukere forteller om bistand i kontakt med andre deler av hjelpeapparatet: sosialtjenesten, helse-tjenesten, trygdekontor etc. En bruker sier at hun har hatt problemer tidligere med å få nødvendig helsehjelp. Hun forteller om en gang hun hadde lungebetennelse og ikke kom inn til lege på grunn av kø. Tjenesteutøveren hjalp henne slik at hun likevel fikk legehjelp. En kvinne forteller hvordan en av tjenesteutøverne har bidratt med at hun har fått nye tenner. Tjenesteutøveren har fulgt henne til tannlegen og støttet henne gjennom prosessen. Hun forteller at dette har betydd mye for henne, og at i dag føler hun for første gang på lang tid at hun kan smile uten å holde seg for munnen. En annen bruker forteller at tjenesteutøveren har hjulpet ham med å få hjemmehjelp som kommer og vasker hos ham.

Det kan se ut som at for flere brukere fungerer tjenesteutøverne som en egen hjelpeinstans eller et bindeledd mellom ulike deler av hjelpeapparatet og brukeren. Brukere har forholdt seg til tjenesteutøveren som igjen har sørget for koordinering med andre deler av hjelpeapparatet. Flere forteller at tjenesteutøverne fungerer som en «følge-tjeneste», ved å kjøre dem til sykehus, tannlege, lege, trygdekontor og andre avtaler utenfor boligen, og ikke minst at de hjelper dem til å holde avtalene. I devaluering to vektla vi nettopp en «ledsagermodell» for å beskrive den viktige rollen tjenesteyterne spiller for å sikre samordning av tjenester til brukere, i tillegg til at de utfører en rekke andre oppgaver for brukere som går langt inn på andre tjenestesteders oppgaver. Også denne følgerrollen blir fremhevet i delrapporten (Ytrehus mfl. 2007b: 27).

Hjelp til å skjerme leiligheten og bygge opp naboforhold

Et annet område som noen brukere nevner, er hjelp til å skjerme leilighetene, eller sette grenser for andre i egen leilighet, samt skape et godt forhold til naboer. Enkelte brukere forteller at tjenesteutøverne har snakket mye med dem om hvor viktig det er å bygge opp naboforholdet, og dersom det oppstår bråk og kommer klager fra naboer, tar tjenesteyterne tak i dette med brukeren. En bruker forteller at det ofte er kvinner som oppsøker ham, og at de kan bli i flere dager. Han forteller at ifølge tjenesteyter er dette kvinner som bruker leiligheten hans som skjulested når de føler seg truet. Han greier ikke selv å hindre dem i å komme. Det er tydelig at han trenger støtte til gren-

sesetting. Han forteller også at tjenesteyterne har vist bort det de kaller dårlige venner fra leiligheten. Enkelte forteller at de kan ringe booppfølgeren om de opplever at de mister kontroll over leiligheten på grunn av besøkende, uansett når det er på døgnet. Brukere er glad for hjelpen. En kvinne sier

Vi har brukt lang tid på å bygge opp naboforholdet. Jeg er fornøyd med det. Jeg har sett hvor viktig det er. Vi har snakket masse sammen om dette. Nå blir det ikke bråk

Samtaler

Flere fremhever samtaler med tjenesteutøverne som verdifulle. De fleste av våre informanter får besøk og oppfølging av tjenesteutøverne hjemme i boligen. Noen av tjenesteutøverne har også gitt telefonnummeret sitt til brukeren og kan kontaktes på telefon ved behov. For enkelte er booppfølgerne den eneste sosiale kontakten informantene sier at de har. Flere brukere sier at de snakker med tjenesteutøveren om det de har på hjertet, og at de får råd og blir motivert til å i større grad ta vare på seg selv. Enkelte sier også at de blir motivert til å ruse seg mindre. Noen av informantene forteller at kontakten med booppfølgerne demper depresjon og angst. En sier:

Det har ofte vært perioder hvor de har kommet hjem til meg, hvor jeg har slitt mye og ikke fiksa å gå ut, for å si det sånn [...] For meg har det fungert som noen å snakke med. Det har vært veldig veldig bra. Fordi der sitter det et nykternt menneske. Hvis de kan veilede deg på noen måte så gjør de det [...] Snakker med deg om hva du holder på med nå, liksom. Hvordan det går rusmessig, og hvordan det går med nervene og i det hele tatt.

Hvordan vurderes tjenestene?

De fleste gir uttrykk for at de mottar tjenester som de ikke har fått tidligere. Mange har vært i kontakt med hjelpeapparatet tidligere, men flertallet av våre informanter gir uttrykk for at de mottar en oppfølging som er utformet på en helt annen måte enn de har opplevd tidligere. De fleste gir uttrykk for å være veldig fornøyd. Det som fremgår som annerledes, er først og fremst at mange opplever å ha fått en tjeneste som forholder seg til dem som enkeltindivid og til mange sider av deres liv. Et annet viktig moment er at de ofte har fått en fast person å forholde seg til, og at denne tjenesteutøveren gir mye og ulike typer hjelp. Disse tjenesteyterne skiller seg også ifølge brukere ut ved å være mer tilgjengelige sammenlignet med andre deler av hjelpeapparatet. For det tredje blir tjenesteutøverne av de fleste satt pris på på en annen måte enn andre deler av tjenesteapparatet de har vært i kontakt med. De blir beskrevet som mer vennlige, forståelsesfulle og respektfulle. De fleste brukere vi har intervjuet, roser tjenesteutø-

verne. Mange er særlig fornøyd med den personen som fungerer som en fast kontakt for dem. Vi vil gjengi sitater fra noen av dem. En som bor i et døgnovernattingstilbud, sier følgende:

Folk som jobber her, er helt utrolige. Jeg synes de gjør en flott jobb. Kriseplassene er jo åpne bare om natta, men jeg får jo lov til å besøke de som er her fast, på dagtid innimellom.

En informant i et hybelhus sier:

Miljøarbeideren trenger virkelig honnør. Jeg er veldig glad i han. Han ordner opp med praktiske ting. Uten [...] ville ikke dette bestått. [...] (en annen tjenesteutøver) er kontaktpersonen min. Hun er gudgitt. Veit ikke hva jeg skal gjøre uten henne. Hun fikk ordnet tennene mine. Det som jeg har holdt på med i flere år, ordnet hun på med noen få måneder. Jeg skjemtes så over tennene mine. Du aner ikke. Nå kan jeg smile igjen. [...] hjelper meg med alt. Hun var med meg på sykehuset. Har hentet og kjørt meg dit. Vi ringer hverandre og gjør avtaler. Hun er min faste person

En bruker i en kommunal leilighet sier:

Dette er et helt fantastisk tilbud. Jeg vet ikke hva jeg skulle gjort uten. Det er bare å si det. Det er fantastisk. Jeg kan ta kontakt når jeg vil. Og har en person som jeg har mest kontakt med. Jeg er mest sammen med henne. Jeg kan alltid ringe. Jeg ble innlagt på sykehus, og da jeg kom tilbake, hadde de vært der og ryddet og vasket og ordnet hele leiligheten. Det var til og med blomster på bordet [gråter litt]. De er helt fantastiske [...] Tryggheten er det viktigste. Det er nødvendig med det. Og de er hjertegode.

En annen bruker som følges opp i en kommunal leilighet i et boligkompleks der booppfølgerne har egne rom brukere kan komme til dem i, sier:

Jeg kan komme innom og snakke når jeg har lyst eller trenger det. De er en veldig god trygghet. Man kan stole på de fullt ut. De her gjør det de sier. Det viktigste de hjelper meg med, er tryggheten. Trygghet er viktig. Jeg har det i bakhodet. De gir oss inspirasjon til å gjøre ting. Får oss til å blomstre. Ikke trykke oss ned sånn som før.

En bruker i en kommunal leilighet sier:

Om jeg ikke hadde fått kontakt med [...] og [...] hadde jeg begått selvmord.

En bruker i en privat leilighet sier:

Hjelpen jeg har fått fra [...] har vært fantastisk. Helt fantastisk. Det at [...] kom inn i bildet, det er [...] som redda meg. Hadde jeg ikke [...], hadde jeg ikke visst hva jeg hadde gjort. Hun har sortert papirer for meg, og hjelpa meg, og hun fikk kontakt

med de som driver økonomisk rådgivning på sosialkontoret. Og hun tok alle papirene, og nå har jeg fått innvilga lån, så får jeg unna alle regningene. Og det er takket være [...], for jeg hadde ikke gått på noe sosialkontor. Jeg har aldri vært på det før. Hadde ikke [...] kommet inn i bildet, hadde jeg vel mistet leiligheten her.

En bruker i en kommunal leilighet sier:

Det har vært veldig fint med både [...] og [...], de er bare vanlige folk som på en måte sier «bruk meg. Hvis jeg kan hjelpe deg med noe, så gjør jeg det. Tenk på til neste gang og sånn, hvis det er noe du vil at jeg skal». Så hver gang jeg har bedt dem om noe, om de kan undersøke noe og sånn, så har de alltid gjort det og gitt tilbakemelding på en veldig ålreit måte. Det er en bra tjeneste. Det er nesten sånn som alle burde få. En sånn person å se.

Vi har tidligere beskrevet at flere av brukerne er misfornøyd med standarden på de boligene de bor i, og nærmiljøet der de bor. Det er imidlertid få som kritiserer tjenesteutøverne. To brukere gir sterkt inntrykk av at de mener at de ikke blir tatt på alvor når det gjelder egne ønsker om å etablere seg i mer selvstendige boliger og få oppfølging som er nødvendig for å skaffe seg bedre boforhold og bedre livskvalitet. Få brukere gir inntrykk av at det er typer av hjelp de trenger fra tjenesteutøveren, som de i dag ikke får. Men det er enkelte som etterlyser andre typer hjelp enn det de får. De ønsker å kunne bli mer aktive, for eksempel ved å ha mulighet til å bruke treningssenter eller gå på kurs for å etablere et nytt nettverk og få kontakt med personer utenfor rusmiljøene de kommer fra. Noen vil trenge støtte fra tjenesteutøvere for å komme i gang med dette. Som tidligere vist gir mange uttrykk for at de mottar en svært raus tjeneste. Enkelte brukere har imidlertid opplevd at antall timer med besøk per uke har blitt skåret ned, og opplever det som vanskelig fordi de blir mer sosialt isolerte, ensomme og deprimerte. Et fåtall av brukerne opplever også at den tjenesten som gis, er svært begrenset.

Et fåtall brukere gir uttrykk for at de ønsker å begynne å jobbe. En kvinne sier at hun ønsker å få arbeid, og i intervjuet får vi ikke inntrykk av at dette er noe tjenesteutøverne jobber aktivt med. To andre som sier de ønsker å begynne å jobbe, har begge vært yrkesaktive før, og er nå i en situasjon der de ikke er aktive rusmisbrukere. Disse reagerer på at de blir tilbudt jobb der de ikke vil få lønn, men leve på attføring. En sier

Der må jeg jobbe gratis. Der må jeg jobbe for attføringa mi, lissom. I all verden. Skulle jeg jobbe gratis, da? Jeg blir fornærma jeg, altså. Jeg har jo 20 års arbeidserfaring. Jeg synes det er direkte frekt [...] Jeg føler det er så innmari galt, fordi jeg har masse arbeidserfaring. Ok, jeg behøver kanskje ikke begynne i 100 prosent stilling. Jeg kan kanskje begynne med 50 prosent og så gå over, at man øker litt, ikke sant? Men jeg mener man skal være lønna for en jobb. Ikke at man skal behøve å ha så kjempehøy lønn, men at man skal være lønna for en jobb. For det er ikke motiverende når du

sliter økonomisk, så er det ikke det. Og jeg ser nå at det er ingen andre som kan bedre økonomien min, det må jeg gjøre selv. Og da må man jobbe, sånn er det.

Hvordan vurderes muligheten til fortsatt å bli boende?

Boforholdene er en viktig ramme for utøving av tjenester. Mer enn halvparten av informantene (til sammen tolv) er ikke fornøyd med det botilbudet de har i dag, og ønsker ikke å bo i tilbud med det de opplever har en dårlig standard. Noen av disse bor i dårlige kommunale leiligheter, mens andre bor i lavterskeltiltak eller hybler i botiltak med felles stue og kjøkken. Alle disse ønsker å komme seg bort fra disse boligene. Det blir derfor litt meningsløst å vurdere oddsene for at de kan klare å fortsette å bo der de bor i dag, og tjenesteutøvernes rolle i dette. Mange ønsker å flytte. Samtidig er det viktig å vurdere om hvorvidt tjenestene bidrar til at brukere klarer å bo, og at de ikke mister boligen sin fordi de ikke mestrer situasjonen. En ønsket flytting i et slikt perspektiv kan være et uttrykk for at tjenestene har fungert for å gjøre brukeren bedre i stand til å klare å bo og opprettholde en stabil bosituasjon. Majoriteten av de brukerne vi har intervjuet, har fått tjenester som de beskriver at har hjulpet dem til å få en mer stabil bosituasjon, uavhengig av om de er fornøyd med botilbudet eller ikke. Mange gir uttrykk for at de har fått mer ro rundt bosituasjonen.

Er det noen forskjeller mellom ambulerende versus stasjonære tjenester?

Fem av de åtte kommunene som våre informanter kommer fra, har etablert ambulerende tjenester til brukere i egne leiligheter (Ytrehus mfl. 2007b). I en sjettede kommune har tilskuddet blitt brukt til miljøarbeidertjenester for brukere i et nyopprettet lavterskel botilbud for rusmisbrukere. I begynnelsen var miljøarbeiderstillingene stasjonære i huset, men nå gis tjenesten også i denne kommunen gjennom et ambulerende boteam. I en syvende kommune har tilskuddsmidlene blitt brukt som en stasjonær tjeneste knyttet til et lavterskeltilbud som tilbyr krise-/overnattingstilbud. Behovene til brukere som benytter seg av dette tilbudet, varierer, men de fleste er bostedsløse som kommer fordi de trenger en seng for natta, mat og en dusj. Tilskuddet er gitt for å øke personellet slik at de som jobber der, får mer ressurser til å bistå brukere som ønsker et eget sted å bo, og også at de som står i fare for å miste egen bolig, kan få hjelp til å beholde den (Ytrehus mfl. 2007b). I en åttende kommune er tilskuddsmidlene brukt til å opprette et botilbud, et hus med leiligheter, for tidligere bostedsløse kvinner. Midlene brukes direkte til personalkostnader til fast personell i boligen.

Som sagt er de fleste brukerne, uavhengig av om de mottar tjenester fra et stasjonært personell eller ambulerende tjenesteytere, fornøyd med de som jobber i tjenestene, og den hjelpen de gir. I begge typer av tilbud forteller også de fleste at tjenesteyterne i

stor grad er tilgjengelige, og også at de gir mye av samme typer, fleksibel, hjelp. Men botilbudene er jo forskjellige og oppleves naturlig nok derfor forskjellig. Å bo eller overnatte i lavterskeltilbud oppleves som et dårligere botilbud enn å bo i en egen leilighet. Flere brukere som bor i disse, ønsker, og har også søkt om, kommunal leilighet. De uttrykker frustrasjon både over at prosessen med å få en leilighet tar for lang tid, og ett kjærestepar er ganske fortvilet over at de har fått flere avslag. Noen bor i botilbud med fast personell til stede i boligen, og opplever dette som trygt. Den fysiske tilstedeværelsen er viktig for at de føler seg trygge. Andre brukere som mottar ambulante tjenester, opplever trygghet fordi de har vissheten om at de kan nå tjenesteutøvere per telefon ved behov.

De fleste brukere som bor i kommunale leiligheter, etterlyser ikke mer eller andre typer av kontakt med og hjelp av de ambulante tjenestene. Men det er enkelte som gir uttrykk for at de trenger mer besøk for å motvirke isolasjon, ensomhet og depresjon.

Blant våre informanter ønsker de fleste å bo i egne leiligheter, og da er ambulante tjenester en god modell. Vi ser av vårt materiale at hvorvidt brukere er fornøyd eller ikke med tjenestetilbudet, handler mer om innhold og utforming av tjenestetilbudet enn om det utøves av et ambulant team eller en stasjonær tjeneste. Det vi kan si, basert på disse intervjuene, er at dersom brukere skal bo i egne kommunale leiligheter, er det mer hensiktsmessig med ambulante tjenester. Samtidig ser vi at for mange er trygghet en viktig dimensjon for at de skal klare å bo i egen bolig. Trygghet krever for noen at tjenesteutøvere er fysisk til stede, enten i base knyttet til samlokaliserte boliger eller i botilbud.

Andre typer tjenester

De fleste er i kontakt med og får hjelp fra flere deler av hjelpeapparatet. Mange har en relasjon til sosialkontoret. Fra tidligere rapporter fra evalueringsprosjektet vet vi at majoriteten av tiltakene som er støttet av tilskuddet, er forankret i sosialtjenesten (Ytrefhus mfl. 2007a). Mange har også en relasjon til sosialkontoret i tillegg til oppfølgingstjenester i bolig. Enten fordi de får utbetalt sosialhjelp og/eller fordi det er gjennom sosialkontoret de har fått bolig. Flere av brukerne forteller at tjenesteutøverne bistår dem i kontakten med sosialkontoret, og de opplever det som en lettelse. De fleste gir uttrykk for å ha dårlig erfaring med sosialkontoret. Dette funnet overensstemmer med andre brukerundersøkelser som er gjennomført blant de mest sårbare brukerne av sosialhjelpstjenesten. I en studie av frivillige organisasjoners nødhjelp til fattige forteller brukere som er intervjuet, at de ikke blir møtt med respekt, at de ikke blir informert om rettigheter, og at de ikke har fått det de har krav på (Gautun mfl. 2005). Enkelte forteller at de har opplevd brudd på taushetsplikten. Kontakten med helsetjenesten blir i denne studien omtalt som atskillig bedre enn kontakten med sosialhjelpstjenesten.

Brukere som vi har intervjuet, er også mindre kritisk til måten helsetjenesten møter dem på sammenlignet med sosialtjenesten.

På grunn av dårlig fysisk og psykisk helse har flere brukere kontakt med og får medisinsk behandling fra helsevesenet. Helsepersonell blir i liten grad kritisert av informantene. Selv om det er få som forteller at de ikke har blitt møtt med respekt, er det noen som forteller at de i mange år har gått uten å få den helseshjelpen de trenger, og at det er bistanden fra tjenesteutøverne som har ført til at de endelig har fått denne hjelpen. Det dreier seg om alt fra tannlege- og legeundersøkelser til behandling på sykehus (somatisk og psykiatrisk). Booppfølgerne/miljøarbeiderne hjelper dem både med å finne ut hvor de kan få hjelp, hjelper dem å ta kontakt og følger dem også til helsetjenestene. Et par brukere forteller at booppfølgerne har prøvd å hjelpe dem med å få hjelp av psykolog, men at de ikke har fått denne tjenesten fordi psykologen mener de er for dårlige.

En annen del av hjelpeapparatet som brukere er i kontakt med, er trygdekontoret. Noen har fått hjelp av booppfølgerne til å søke uføretrygd. Noen brukere har mottatt hjemmehjelp og/eller hjemmesykepleie. Enkelte fikk disse tjenestene før de kom i kontakt med booppfølgingstjenesten, men tjenesteutøverne i booppfølgingstjenesten har også hjulpet enkelte av dem til å få disse tjenestene. En siste offentlig tjeneste, som flere av brukere forteller om, er ruskonsulenter. Brukere gir varierende svar på hvordan de oppfatter denne hjelpen. Noen har en god kontakt med ruskonsulenten og opplever hjelpen som motiverende og støttende. Andre forteller at de opplever at ruskonsulenten er mistroisk. En bruker opplever at ruskonsulenten er for tafatt.

Enkelte brukere forteller at de benytter seg av tilbud gjennom frivillige organisasjoner, som for eksempel møtesteder, slumstasjoner og matutdelingsstilbud. Disse blir omtalt på en positiv måte, men en kvinne forteller at hun ikke kan benytte seg av disse tilbudene mer, fordi hun treffer rusmisbrukermiljøet på disse stedene. Hun forteller at hun har «ramlet utpå» hver gang hun har vært der. Brukere forteller også om behandlingsinstitusjoner og selvhjelpsgrupper som AA (Anonyme Alkoholikere) og NA (Anonyme Narkomane).

Brukermedvirkning

Alle, med unntak av tre brukere, gir inntrykk av at de har innflytelse på hjelpen de får. De fleste opplever at hjelpen som gis, er fleksibel på den måten at den tilpasses deres behov. Ingen forteller om situasjoner der de får et nei og blir avvist. Når de forteller om andre deler av hjelpeapparatet, har mange opplevd både å ikke få den hjelpen de trenger, og at de også har blitt behandlet på en nedverdiggende måte. De forteller at booppfølgerne/miljøarbeiderne møter dem med varme og respekt, og en ikke-fordømmende holdning. De tre informantene som gir uttrykk for at de er i en avmaktssituasjon, bor i et lavterskeltilbud og i fengsel. At disse i liten grad opplever at de er i en situasjon der

de har innflytelse på sitt eget liv, er forståelig. De fleste informantene er kritiske til det offentlige hjelpeapparatet, som boligkontor, ruskonsulent og andre. I enkelte av intervjuene er det stilt direkte spørsmål om brukermedvirkning og medbestemmelse. Disse har ikke fungert så godt fordi brukeren ikke har forstått begrepene og spørsmålet.

Det er ingen tvil om at booppfølgingen har betydning for at flere av informantene klarer å bo i egne leiligheter. Og at noen av dem hadde stått i fare for å miste leiligheten hvis de ikke hadde fått oppfølging, både med hensyn til det å få orden på den økonomiske situasjonen, og andre former for hjelp, som både har betydning for psykisk helse og hjelp til å skjerme leiligheten for venner og bekjente som skaper uro og problemer også i forholdet til naboer. En informant sier:

Hadde jeg ikke hatt [...], så veit jeg ikke hva jeg hadde gjort. Hun har jo sortert papirer for meg og hjelpa meg, og hun fikk kontakt med en som driver med sosial rådgivning på sosialkontoret, så jeg har vært hos ham. Jeg hadde masse småregninger på hundre tusen. Jeg hadde kredittkort jeg ikke hadde betalt, to kredittkortlån, og jeg hadde masse regninger. Så var [...] med meg til en på sosialkontoret. Og han tok alle papirene, og nå har jeg fått innvilget lån så jeg får unna disse her. Hadde ikke [...] kommet inn i leiligheten, hadde jeg vel mistet leiligheten.

En annen informant som bor i et hus med tre leiligheter i et vanlig boligstrøk, sier:

[Det er] tre i leiligheten ved siden av, hovedsakelig rusmisbrukere. En som kom inn som jeg kjente fra før. Så jeg ga beskjed om at [...] måtte følge opp. Så jeg ikke får ødelagt naboforholdet. Som vi har brukt lang tid på å få til. Jeg vil ikke ha det ødelagt. Det er et stille og rolig strøk her. Huset glir inn i nabolaget. Det har tatt noen år å bli slik. Før lå det brukt utstyr og slikt overalt. Nå er det slutt på det. Det er ikke noe bråk.

Det å ha fått på plass økonomiske ordninger, som gjeldsordninger og bistand til å søke uføretrygd, har vært med på å skape en stabilitet rundt brukere og er en type «engangshjelp». Men flere av brukerne er fortsatt avhengig av hjelp til å løpende holde orden på økonomien, ha en oversikt over og få betalt regninger. Det ser også ut som at brukerne er avhengig av en fortsatt bistand til å ha kontakt med andre deler av hjelpeapparatet, til å skjerme leiligheten og til sosial kontakt for å forebygge ensomhet, angst og depresjon for de som sliter med det. De fleste brukerne hadde i utgangspunktet et dårlig/manglende sosialt nettverk, og dette har ikke endret seg i den perioden de har fått hjelp.

Individuell plan

Helse- og sosiallovgivningen pålegger både fylkeskommunen og kommunene å utarbeide individuelle planer for pasienter/brukere som har behov for langvarige og koordinerte tilbud. Lovene pålegger tjenestene å samarbeide for å kunne gi et helhetlig

tilbud til brukere. Hovedintensjonen med å ta i bruk individuell plan er at ansatte i ulike etater/tjenester, og i ulike faggrupper, skal fokusere på bruker og at bruker skal få et samordnet tilbud hun eller han kan være med på å påvirke. I undersøkelsen som er gjennomført blant ansatte i de casekommunene som vi også har intervjuet brukere fra, forteller flere at de ikke anvender individuell plan for brukere (Ytrehus 2007). En av begrunnelsene som angis av ansatte, er at det er svært få brukere som vil ha individuell plan, og også at det er vanskelig å utarbeide en individuell plan som brukere vil og/eller klarer å følge opp. Flere har utarbeidet alternative og mindre omfattende planer. I en kommune mener informantene fra tjenestesiden at individuell plan ikke er et verktøy som kan sikre brukermedvirkning. Noen forteller at de i stedet har opprettet ansvarsgrupper for brukere, og at booppfølgerne/miljøarbeiderne også deltar i disse. En av kommunene sier at de systematisk bruker ansvarsgrupper for brukere som får oppfølgings tjenester, og at de mener at dette på en god måte sikrer brukermedvirkning.

Det er kun fire brukere vi har intervjuet, som forteller at de har eller er i ferd med å få utarbeidet en individuell plan. Tre forteller at de har ansvarsgrupper (en av disse har nå fått individuell plan). Det kommer ikke frem i intervjuene hvorfor brukere ikke har individuell plan. Det er kun én kvinne som gir uttrykk for misnøye med at hun ikke har fått det, etter at hun først ble lovet en plan. Det er uvisst om grunnen til at de ikke har individuell plan er om de ikke har blitt informert og spurt, eventuelt om de ikke har skjønt informasjonen om individuell plan, eller om de har tatt et helt klart valg på at de ikke vil ha individuell plan. Det er også på bakgrunn av informasjonen som er gitt i intervjuene vanskelig å si om hvordan de får som har en individuell plan, vurderer disse. En som snakket mye om dette i intervjuet, har ansvarsgruppe og har nettopp fått individuell plan. Han svarer følgende på spørsmålet om hva han synes om ansvarsgruppen, som består av sosialkurator, booppfølger, fastlege og en fra NAV:

Veldig både og, men man skal jo være veldig takknemlig. Selv om det er jobben til noen, så er det jo noen som engasjerer seg ganske så bra, og det er jo masse ok folk, for å si det sånn. Men det er jo opp og ned hvor bra det fungerer da, for man kan jo sitte der og si masse ting, men det er jo en selv som må ta og gjennomføre det, det er jo ens eget liv. Men nå er det jo dette her med individuell plan, og det fikk jeg jo ikke før nå helt nylig. Og det er jo en veldig slitsom ting at det hele tiden blir nye saksbehandlere på et sosialkontor. Når noen har satt seg inn i hva det er du holder på med, så, poff! Så kommer det noen nye.

3.5 Oppsummering og diskusjon

I presentasjonen og analysene av intervjuene med brukere har det vært viktig for oss at de i størst mulig grad selv har kunnet fortelle hvem de er, hvordan de opplever sin bosituasjon og livssituasjon for øvrig. Derfor er det presentert mange sitater for å illustrere mønstre og poenger. Vi har i intervjuene først og fremst vært opptatt av å få belyst tjenestene som tilskuddsordningen til boligsosiale tjenester støtter. Hva slags hjelp får brukerne, og hvordan vurderer de denne hjelpen? For å forstå hjelpebehovet brukerne har i dag har vi også stilt noen spørsmål om livsløp og bolighistorie. Vi har også sett det som nyttig å spørre om deres erfaringer med andre deler av hjelpeapparatet. Det spesielle med oppfølgingstjenesten de har fått, blir tydelig når vi sammenligner deres vurderinger av denne tjenesten med deres fortellinger om andre deler av hjelpeapparatet.

En lang historie

Denne undersøkelsen støtter opp om annen forskning som viser at rusmisbruk og psykisk lidelse er risikofaktorer for bostedsløshet. De fleste brukerne som er intervjuet i denne studien, har en lang historie med rusproblemer og/eller psykiske problemer. Flere begynte å misbruke rusmidler tidlig, og de har derfor aldri klart å etablere seg i arbeidslivet og i egen bolig. Rusproblemene har gjennom hele eller store deler av voksenlivet ført til et kaotisk liv, vansker med å holde på jobb, familie- og bosituasjon. Flere av dem har hatt problemer helt fra de var barn, og noen av dem har også hatt kontakt med tjenesteapparatet, sosialkontor og/eller barnevern før de ble voksne. Det at så mange har en lang historie med problemer, viser at hvordan barneverntjenesten og sosialtjenesten fungerer for utsatte barn, og for utsatte ungdommer i overgangen til voksenlivet, kan ha stor betydning for å forebygge bostedsløshet. Det har for eksempel i den senere tid blitt rettet økt oppmerksomhet mot barneverntjenestens ettervernarbeid fordi man ser at barnevernsbarn er sårbare i overgangen til voksenlivet¹⁵. Ifølge lovverket skal ikke barnevernet være den eneste instansen som ivaretar utsatte barn og unges behov. Særlig for ettervernklientene har andre offentlige instanser som sosialtjeneste, NAV, skole og helsetjeneste og boligformidling et ansvar. Vi vet lite om hvordan samarbeidet om ettervern rundt den enkelte ungdom fungerer i dag. En undersøkelse som er gjennomført blant fagteamledere, som er statens representanter innen barnevernet, og ledere av barneverntjenesten i enkelte kommuner, tyder på at det er uklart om det er barneverntjenesten eller sosialtjenesten som skal ta et hovedansvar for disse ungdommene, og at flere derfor ikke får den hjelpen de trenger for å mestre overgangen til å

¹⁵ Jf. et pågående prosjekt ved NOVA (Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) som blir gjennomført av Stein-Erik Clausen og Lars B. Kristoffersen.

ta vare på seg selv når de flytter ut av barneverninstitusjoner eller fosterhjem (Gautun 2005). Å følge opp ungdommer som er sårbare i overgangen til voksenlivet, og det kan gjelde flere enn de som er kommet inn under barnevernets vinger, økonomisk, med bolig og hjelp i utdanningssystemet kan forebygge rusproblemer, psykiske problemer og bostedsløshet. Det går an å si at oppfølgingstjenestene som vi har evaluert, i stor grad driver «symptomlindring». Mange av brukerne er godt voksne og også middelaldrende. Dersom det ikke gjøres noe med problemene som fører til bostedsløshet, som ofte oppstår tidlig i livet, vil det hele tiden bli rekruttert nye bostedsløse, som tjenesteapparatet må følge opp og tilrettelegge for når det har gått så langt at mange blir permanent avhengig av hjelp for å klare å mestre en bosituasjon.

De fleste, men ikke alle som trenger bolig og booppfølging, er rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Fattigdom og vansker med å forvalte egen økonomi er en annen viktig faktor i studiet av bostedsløshet. Vi har også vist hvordan ulykker og fysisk sykdom kan føre til at personer kan få økonomiske problemer og vansker med å opprettholde en stabil bosituasjon. Det er viktig også å synliggjøre disse, og deres behov, som i særlig grad kan være vanskelig å dekke i boligkomplekser der et stort antall beboere er rusmisbrukere. For barnefamilier oppleves det å få bolig og hjelp i et slikt miljø spesielt vanskelig.

Mange bor dårlig

For mange har oppfølgingstjenestene stor betydning for at de ikke mister leilighetene de bor i. Spesielt viktig er hjelpen med å holde orden på økonomien og hjelp med å skjerme leilighetene slik at de ikke blir et samlingssted for andre rusmisbrukere. De fleste er imidlertid ikke fornøyd med boligene de bor i, og har lyst til å flytte til noe bedre. Det er kun et mindretall, syv av 19 brukere, som sier de er fornøyd med boligene de bor i i dag. De andre ønsker å flytte til leiligheter med en bedre standard, og å komme seg bort fra boliger og områder som er dominert av rusmisbrukere. De som ruser seg, ønsker også å komme seg bort fra disse områdene. Det kan virke litt meningsløst å vurdere oddsene for at disse kan klare å fortsette å bo der de bor i dag, når bolig som ramme ikke er på plass for mange av dem. Oppfølgingstjenestene har imidlertid uten tvil bidratt til en mer stabil bosituasjon for flere av dem, uansett om de er fornøyd med boligene eller ikke. De har fått mer ro rundt bosituasjonen, men mange har egentlig ikke et «hjem». Gode boliger dreier seg ikke bare om god standard, men også at de er lokalisert i den vanlige boligmassen. Informantene ønsker å bo i egne boliger, og det mest hensiktsmessige er å gi ambulante tjenester i en slik bosituasjon.

Hjelp til alt

Svarene om hva slags typer hjelp brukerne mottar, stemmer i stor grad overens med svarene fra informantene i kommuneadministrasjonen samt tjenesteutøvere som er i direkte kontakt med brukere gjennom den tjenesten tilskuddet støtter. Tjenesteutøverne gir dem flere typer hjelp, som hjelp til å søke kommunal leilighet, flytte inn i leilighet, ulike typer praktisk hjelp, hjelp til å få orden på økonomien og forvalte egen økonomi, hjelp med mat, bistand til å komme i kontakt med andre deler av hjelpeapparatet, følge-tjeneste og hjelp til å skjerme leiligheten og bygge opp gode naboforhold, dessuten opplever brukerne støtte gjennom samtaler de har med tjenesteutøverne. Tjenesteutøverne hjelper også ofte med bistand i forhold til andre deler av hjelpeapparatet. Det er bygget opp et stort hjelpeapparat for brukerne, men for at de skal klare seg i dette systemet, ser det ut som at de trenger en veiviser og ledsager. I devaluering to er denne «ledsagermodellen» vektlagt for å beskrive den viktige rollen tjenesteyterne spiller for å sikre samordning av tjenester til brukere (Ytrehus mfl. 2007). I stor grad utfører også booppfølgerne oppgaver som tilligger andre tjenestesteder.

En hjelp de aldri før har mottatt

Det er et paradoks at mange bor dårlig, samtidig som de gir uttrykk for at de er fornøyd med oppfølgingstjenesten. På flere måter beskriver informantene oppfølgingstjenesten som forskjellig fra hjelp de har fått fra andre deler av hjelpeapparatet, både når det gjelder hjelpen de får, og måten den blir gitt på. Som sagt forteller informantene at tjenesteutøverne gir dem alle slags typer hjelp. De har aldri hatt en eller noen få personer som følger dem opp med så mange og ulike typer hjelp. Når det gjelder måten hjelpen blir gitt på, sier for det første informantene at de som jobber i booppfølgingstjenesten, spesielt deres faste kontaktperson, er mer vennlige, forståelsesfulle og respektfulle enn ansatte de har vært i kontakt med i andre deler av hjelpeapparatet. De fleste som er intervjuet, uttrykker stor takknemlighet overfor tjenesteutøverne. For det andre beskrives booppfølgingstjenesten som mye mer fleksibel. Brukerne forteller at de kan be tjenesteutøverne om hjelp til alt mulig, og for noen er også hjelpen fleksibel i den forstand at det er mulig å kontakte tjenesten når som helst på døgnet om det skulle oppstå akutte behov.

Kjønnsforskjeller

Det er vanskelig på bakgrunn av intervjuene å si noe om forskjeller mellom kvinner og menn. Når vi i intervjuene har satt søkelys på livshistorier, har vi først og fremst vært opptatt av bolighistorien og kontakten brukerne har hatt med hjelpeapparatet. Vi har også i noen grad kommet inn på problemer knyttet til rus og psykisk og fysisk sykdom. I disse spørsmålene ser vi ikke ett mønster for kvinner og ett mønster for menn, med

unntak av at noen av mennene som er intervjuet, har vært i jobb i store eller mindre deler av voksenlivet, mens kvinnene i større grad ser ut til å ha vært utenfor arbeidslivet. Livshistoriene til mennene og kvinnene har sannsynligvis likevel vært noe forskjellige. Tidligere gjennomførte undersøkelser blant rusmisbrukere viser for eksempel at flere av kvinnene har vært utsatt for overgrep, både i oppveksten og som aktive rusmisbrukere. Videre at hjelpeapparatet i mindre grad oppleves å være tilpasset kvinner. Kvinner føler seg ofte utrygge i de tilbudene som er etablert for både kvinnelige og mannlige rusmisbrukere.¹⁶ Fornøydheten og tryggheten til kvinnene som bor i kvinnekollektiv, også i vår studie, antyder derfor noen forskjeller mellom kvinner og menn. Kvinner kan altså oppleve det som tøffere å få hjelp i for eksempel hospits eller hybelhus. Disse forskjellene har ikke vi fanget opp, fordi tjenestene vi belyser, i stor grad har blitt gitt den enkelte kvinne og mann i sitt hjem, og ikke i et miljø som kvinner kan føle seg utrygge i fordi det også bor menn der.

Økt brukervedvirkning?

Brukermedvirkning vil si å sette brukerens behov i fokus som klient eller pasient når han eller hun gjør nytte av offentlige tjenester innen helse, sosial, arbeid og trygd. Idealet er at mottakere av tjenester og ytelser selv aktivt skal medvirke og ta beslutninger i forhold som angår dem. Brukermedvirkning kan skje både på individnivå og på systemnivå gjennom brukerorganisasjoner. Brukerorganisasjonene er representert på ulike nivå for å ivareta brukernes erfaringer, og med basis i brukerkompetansen bidra til å utvikle gode tjenester. Dette kan skje gjennom møter, høringer og prosjekter. Dette evalueringsprosjektet har vist at brukervedvirkning i kommunene i stor grad er begrenset til individuell medvirkning. Det er i liten grad vektlagt eller etablert brukervedvirkning på systemnivå. Vi har i brukerstudien undersøkt samarbeidet mellom den enkelte bruker og oppfølgingstjenesten og belyst om brukere opplever at de har innflytelse/medbestemmelse på tilbudet de mottar. Og vi har sett på om de har fått individuell plan, som de har rett til gjennom både helse- og sosiallovgivningen i dag. Så godt som alle informantene opplever at de har innflytelse på hjelp de mottar fra oppfølgingstjenesten, både når det gjelder type hjelp de mottar, og også i stor grad når de opplever at de trenger å få hjelp. Det er imidlertid svært få som har, eller er i ferd med å få, en individuell plan. Som tidligere vist i dette prosjektet opplever tjenesteutøverne både at brukerne ikke ønsker individuell plan, og at det er vanskelig å få disse til å fungere. Det er ikke, på bakgrunn av intervjuene vi har gjennomført, mulig å verifisere dette. Det kommer ikke frem i intervjuene hvorfor brukere ikke har individuell plan, om de ikke har blitt informert og spurt, eller om de har takket nei. Vi kan heller ikke

¹⁶ Jf. intervjuer med ansatte i lavterskeltak for rusmisbrukere i prosjektet Frivillige organisasjoners nødhjelp til fattige som ble gjennomført av Fafo på oppdrag for Sosial- og helsedirektoratet i 2005.

på bakgrunn av intervjuene med de fire brukerne som har erfaring med individuell plan, si noe om hvordan de vurderer disse. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om en slik plan er et egnet virkemiddel for å sikre brukermedvirkning for den største gruppen personer, det vil si rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser som mottar boligsosiale tjenester. En viktig utfordring kan være å finne andre måter å fremme brukermedvirkning blant de som mottar boligsosiale tjenester.

Brukerne er veldig fornøyd med tjenesteutøverne

Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at brukerne som er intervjuet, er overveldende positive til tjenesteutøverne. Det er imidlertid for få brukere som er intervjuet, og utvalget er også for skjevt til at vi kan si at disse er representative for alle brukere som har mottatt booppfølging. For det første svarer 45 prosent i spørreskjemaundersøkelsen blant ansatte i det kommunale tjenesteapparatet, tjenestetilbyderne, at et av de største problemene de opplever, er at brukere faller bort. Det kan være mange ulike grunner til det, som for eksempel dødsfall og institusjonalisering, men det kan ikke utelukkes at noen av brukerne har vært misfornøyd med tjenesten og derfor ikke har ønsket å motta mer hjelp. For det andre er det ansatte i tjenestene som har formidlet kontakt mellom forskere og brukere i dette prosjektet. Det kan tenkes at disse har valgt ut brukere som de har hatt mest og best kontakt med, og som er mest fornøyd. En annen skjevhet er at det har vært vanskeligst å få til intervjuavtaler med brukere med de største rusproblemene. Et tredje forhold som kan ha hatt betydning for at svarene vi har fått, er så positive, er rekkefølgen spørsmålene er stilt på i intervjuene. Samtalene har begynt med å ta opp livshistorie og bolighistorie, som har vært problematiske. Ved å lede dem gjennom en negativ beretning, blir kan hende historien om hvordan de har det i dag, positiv, fordi de har det bedre i dag enn før. Dersom det i intervjuene kun hadde blitt stilt spørsmål om deres situasjon i dag, knyttet til rettigheter til for eksempel bolig, ville kanskje svarene ha blitt noe annerledes.

4 Spørreundersøkelsen 2007

4.1 Innledning

I dette kapittelet redegjør vi for opplegget av og resultatene fra den siste surveyen som ble gjennomført som en del av evalueringen av Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning til boligsosialt arbeid, tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse i kommunene. I Ytrehus mfl. (2007a) – den første rapporten fra evalueringsprosjektet – er det redegjort relativt grundig både for tilskuddsordningen (dens målsettinger, organisering og føringer) og evalueringsoppdraget. Det anbefales at rapporten fra denne første devalueringen leses før herværende rapport.

Den første surveyen – som ble gjennomført i begynnelsen av 2006 – hadde søkelys på tiltakenes innhold, organisering og forankring i den kommunale tjenestestrukturen. Resultatene fra denne studien er det redegjort for i Ytrehus mfl. (2007a). Hovedhensikten med denne andre surveyen som ble gjennomført høsten 2007, har vært å samle inn relevante data for å kunne foreta en evaluering av måloppnåelsen i denne tilskuddsordningen. For dette formålet var det naturlig å gjennomføre en survey på et tidspunkt hvor de første tiltakskommunene ikke lenger mottar tilskuddsmidler, og hvor de andre som var med i den første surveyen, og som fikk støtte fra 2005, er inne i det siste året med tilskuddsmidler. Da ville vi stå overfor en av to situasjoner: 1) Tiltakene ville være avsluttet etter å ha virket i to til tre år. Alle relevante data om tiltakene og hvordan de ble gjennomført, ville da foreligge. På dette tidspunktet ville det også være rimelig å regne med at de fleste konsekvenser/virkninger tiltakene kunne forventes å ha – i alle fall på kort sikt – ville ha manifestert seg. Det vil si at det da ville være mulig å vurdere hvorvidt de fleste målene som var formulert for denne tilskuddsordningen, var nådd eller ikke. 2) Alternativt ville tiltaket være videreført. Det vil si at ett sentralt mål for ordningen ville være oppnådd, nemlig at kommunene skulle bruke tilskuddsmidlene på en måte som gjorde det mulig å videreføre tiltakene uten disse midlene. Om dette målet ble oppfylt eller ikke, ville det naturligvis tidligst være mulig å si noe om når tilskuddsperioden var slutt.

Til spørsmålet om hvor raskt etter at tilskuddsperioden var avsluttet, evalueringen av ordningen burde foretas, er det to hensyn å ta. Av hensyn til de virkninger som først

kan forventes å vise seg på lengre sikt, er det rimelig å la det gå en viss tid før evalueringen settes i verk. Dette gjelder for eksempel også spørsmålet om videreføring. Tiltak kan bli videreført bare på kort sikt; og skal vi kunne si noe om hvorvidt det dreier seg om en reell, varig videreføring, kreves det en oppfølging noen år frem i tid. På den annen side; dess lengre tid som går fra tilskuddsperioden er avsluttet til data blir samlet inn, desto vanskeligere vil det generelt sett være å skaffe til veie data om tiltaket som kan avgrenses til tilskuddsperioden, og tilsvarende data om de konsekvenser som kan tilskrives tiltaket fra denne perioden. Dette vil først og fremst være et problem dersom tiltaket blir videreført. Det vil imidlertid også kunne bli et problem ved datainnsamling fra avsluttede tiltak, først og fremst for data i form av vurderinger. Men generelt vil det gjelde alle typer data – også «hard-data» – som ikke har blitt registrert/nedtegnet umiddelbart etter avslutningen av tiltakene, for eksempel som ledd i en sluttrapportering til Sosial- og helsedirektoratet. For oss var valget enkelt. Vi måtte gjennomføre vår datainnsamling innen tidsrammen som var satt for hele evalueringsoppdraget. I praksis drøydde vi så lenge vi kunne og gjennomførte datainnsamlingen i september 2007. Da var tilskuddsperioden avsluttet for de aller fleste tiltakene som var satt i verk i perioden 2004–2005 (for de 64 tiltakene som besvarte spørreskjemaet, gjelder det alle unntatt to tiltak).

Tema og problemstillinger for undersøkelsen

Tema

Formålet med den avsluttende spørreundersøkelsen bestemte langt på vei hvilke tema den måtte dekke. Det dreier seg først og fremst om de tema direktoratet har uttrykt målsettinger for i retningslinjene for bruken av tilskuddsmidlene og ved senere anledninger. I tillegg avdekket arbeidet med de tidligere delstudiene også et behov for å belyse en del tema som ikke var eksplisitt nevnt da denne ordningen ble satt i gang. Det dreier seg først og fremst om hvorvidt de rutiner og praksiser som anvendes i saksbehandlingen ved tildeling av boliger og oppfølgingstjenester til bostedsløse, er i tråd med god forvaltningsskikk.

De mest sentrale målevariablene, eller «suksessindikatorene» for denne tilskuddsordningen kan grovt sett plasseres i følgende kategorier;

- Antall bostedsløse i kommunen/bydelen
- Brukernes levestandard – har de fått et bedre og mer stabilt liv?
- Det kommunale tjenesteapparatets kunnskap/kompetanse om bostedsløshetsproblematikken

- Samarbeidet mellom offentlige og private aktører som leverer boliger og oppfølgingstjenester
- Brukermedvirkningen ved utforming og iverksetting av oppfølgingstjenester til bostedsløse
- Saksbehandlingen ved tildeling av boliger og boligsosiale oppfølgingstjenester til bostedsløse
- Kommunenes suksess vedrørende videreføring av iverksatte tiltak etter tilskuddsperiodens avslutning

Ut over å skaffe data om disse sentrale målvariablene, vurderte vi det også som nødvendig å samle inn nye og mer utfyllende data om en del av tjenestetilbudet i de tiltakene som fikk støtte fra denne tilskuddsordningen. Dels gjelder det aspekter ved tjenestetilbudet som først forelå ved tilskuddsperiodens slutt – som for eksempel omfanget av kommunenes egenfinansiering. Dels gjelder det ulike sider ved tjenestetilbudet hvor vi vurderte det som relevant å få bekreftet, eventuelt avkreftet, det inntrykket vi satt med etter den første surveyen. Det gjelder for eksempel spørsmålet om tiltakenes forankring i den kommunale forvaltningsstrukturen. Et annet tema som ble gitt mer plass i denne enn i den første surveyen, er botilbudet og dets betydning for en vellykket løsning av bostedsløshetsproblemet. I den første surveyen ble det stilt relativt få spørsmål om botilbudet til de bostedsløse, både rent generelt og konkret om boligene til de som fikk oppfølgingstjenester fra denne tilskuddsordningen. Det skyldtes hovedsakelig at tilskuddsmidlene i denne ordningen ble gitt til oppfølgingstjenester i tilknytning til bolig. De kunne ikke brukes til å finansiere et botilbud. Caseundersøkelsen viste veldig tydelig at botilbudet er en viktig rammefaktor for tjenestetilbudet. I den første spørreundersøkelsen ble det stilt få spørsmål om boligtilbudet. Vi valgte derfor å stille en del utdypende spørsmål om boligtilbudets kvalitet og betydning i den avsluttende spørreundersøkelsen.

De temaene vi har nevnt her, utgjør de viktigste temaene i denne undersøkelsen. Vi benyttet imidlertid også anledningen til å ta opp en del andre tema som vi antar vil være av interesse ved en samlet vurdering av tiltakene som fikk midler fra denne ordningen. Vi spurte for eksempel om man under gjennomføringen av tiltakene hadde støtt på spesielle problemer, om eventuelt andre virkninger av tiltakene – positive så vel som negative, om kommunenes syn på statens bruk av øremerkede midler og om kommunenes syn på direktoratets forvaltning av denne ordningen.

Problemstillinger

Disse temaene var bestemmende for strukturen i det spørreskjemaet vi utarbeidet. Hvilke opplysninger vi trengte for å belyse de enkelte temaene, var avhengig av de

problemstillinger evalueringsoppdraget reiste. Disse problemstillingene kan vi i denne evalueringen klassifisere i tre typer:

- 1) Kartlegging av omfang/kvalitet av mål og virkemidler og av måten å arbeide på
- 2) Vurdering av effektene/måloppnåelsen av ulike virkemidler (tiltak og tjenester)
- 3) Forklaring av ev. forskjeller mellom kommunene når det gjelder måloppnåelse, bruken av virkemidler og måten å arbeide på

De tema og problemstillinger som er omtalt her, ble dekket av et spørreskjema bestående av 55 spørsmål. Spørreskjemaet følger som Vedlegg 2. De fleste spørsmålene angår de iverksatte tiltakene og deres konsekvenser. Det ble imidlertid også utarbeidet og tatt med en del spørsmål for å belyse kommunenes arbeid med bostedsløshetsproblematikken både før de aktuelle tiltakene ble satt i gang og etter at tilskuddsperioden var slutt. Til forskjell fra den første spørreundersøkelsen, som i stor grad var basert på spørsmål om faktaopplysninger, besto dette spørreskjemaet primært av ulike vurderingss spørsmål. Spørsmålene var i hovedsak formulert som lukkede spørsmål med faste svarkategorier.

Metode

Spørreskjemaet

Når det gjelder de tema og problemstillinger vi studerer her, er situasjonen ofte slik at vi må basere oss på vurderinger. Det gjelder også der våre ambisjoner begrenser seg til å foreta kartlegginger av variabler som i prinsippet er målbare. Når det gjelder den mest sentrale målbare målvariabelen i denne evalueringen – antallet bostedsløse i kommunene – vil det ofte ikke foreligge tall for den. Når det gjelder en annen sentral målvariabel – bestemte grupper kommuneansattes kompetanse om bostedsløshetsproblematikken – vil det for det første være et vanskelig spørsmål å enes om hva en slik kompetanse skulle bestå av, og i neste omgang å måle den på kommunenivå.

I denne evalueringen spørres det etter konsekvensene av bestemte tiltak for en serie målvariabler (tiltakenes måloppnåelse). Her er vi i enda større grad tvunget til å basere oss på vurderinger. I en situasjon der både mål og tiltak kunne operasjonaliseres i variabler som kunne kvantifiseres, og slike kvantitative data forelå i registre, eller lett kunne samles inn, kunne spørsmålet om et tiltaks konsekvenser for ulike målvariabler studeres ved hjelp av tradisjonelle statistiske analyser. Ved denne evalueringen vil det normale være at det ikke foreligger kvantitative data, verken for aktuelle målvariabler eller tiltak. Det vil være tilfellet også der vi har å gjøre med variabler som i prinsippet er målbare. For å få et grunnlag for å vurdere eventuelle sammenhenger mellom et tiltak og bestemte målsettinger (måloppnåelsen av ulike tiltak) i en slik situasjon, gjenstår

det som en mulighet å spørre kvalifiserte personer om deres vurderinger. Spørsmålene kan gjelde både vurderinger av hvilke endringer som har skjedd i bestemte målvariabler (dersom det ikke kan observeres) og vurderinger av i hvilken grad disse endringene kan ansees å være forårsaket av de tiltakene som hadde støtte fra tilskuddsordningen.

Når vi baserer oss på vurderinger slik vi har gjort i denne undersøkelsen, er det mange fallgruver. Vurderingsspmål kan lett bli ledende i formen og invitere til ja-siing. Dette har vi prøvd å unngå ved formuleringen av spørsmålene. Hvor godt vi har lykkes med det, er et åpent spørsmål. Et annet viktig problem er at folks vurderingskriterier kan være svært ulike, slik at likelydende vurderingsutsagn fra ulike personer ikke umiddelbart kan tolkes som uttrykk for de samme realiteter. Det er rimelig å anta at folks vurderinger både kan variere med faglig bakgrunn, yrkesmessige erfaringer og med egenskaper ved den kommunen de er ansatt i. Dette har vi forsøkt å holde kontroll på ved at spørreskjemaene både til den første og den andre surveyen er sendt til samme person i det enkelte tiltaket. Dessuten er spørreskjemaene sendt til – og som regel besvart av – de som var tiltakenes kontaktpersoner overfor direktoratet og hadde ansvaret både for søknadene om midler og rapporteringen fra tiltaket til direktoratet. I den grad informantene (kontaktpersonene) har den samme utdanningsbakgrunnen og yrkeserfaringen og er ansatt i de samme kommunale etatene vil vi anta at det begrenser ulikhetene i måten de vurderer et fenomen som bostedsløshet på. De fleste kontaktpersonene var tilknyttet en eller annen av sosialetatens tjenester i kommunene.

Casestudien ga et inntrykk av at noen av informantene la større vekt på de positive sidene ved bruken av tilskuddet og underkommuniserte utfordringer og problemer knyttet til aktivitetene. Det gjaldt særlig ledelsesnivået i kommunene (Ytrehus mfl. 2007b: 19). De som er oppført som kontaktpersoner for tiltakene, vil i varierende grad være direkte tjenesteutøvere eller aktive i tiltakene. Noen av kontaktpersonene er enhetsledere, og dette kan selvsagt påvirke deres vurderinger av tiltaket. Vi skal heller ikke se bort fra at noen av de som har svart på spørreskjemaet, har hatt en interesse av å kommunisere positive resultater av tiltakene, både med tanke på eierforholdet til selve tiltakene og kanskje også ut fra et ønske om videre statlig satsing på dette området.

Alle opplysninger vi får i denne spørreundersøkelsen, er gitt av ansatte i det kommunale tjenesteapparatet – tjenestetilbyderne. Det ligger i sakens natur at i spørsmål som angår brukernes levetilstand og deres medvirkning i utformingen av tjenestetilbudet, kan tjenesteyter og bruker/tjenestemottaker ha ulike oppfatninger. Tjenesteyternes oppfatninger og vurderinger på dette området må derfor jevnføres med brukernes egne vurderinger og oppfatninger slik de kommer til uttrykk i kapittel 3 i denne rapporten.

Alle spørsmålene i spørreskjemaet som dreier seg om vurderinger, har vi formulert slik at det skal gå klart frem at det er informantenes egne vurderinger vi spør om. De skal ikke forsøke å svare med det de tror er den mest vanlige oppfatningen i kommunen.

Utvalg og univers

Den innledende surveyen som ble gjennomført i 2006, dekket alle tiltak som hadde fått tilskudd til og med 2005. Til sammen var det 84 tiltak. Av disse kom det svar fra 77 tiltak. Det kom til flere tiltak i løpet av 2006; ved utgangen av 2006 var det totalt registrert 108 tiltak. Dette utgjorde det mulige universet av tiltak for vår survey. De tiltak som startet opp i løpet av 2006, ville ikke være avsluttet i august 2007, når spørreundersøkelsen måtte gjennomføres. Med den avgjørende vekten det i denne avsluttende surveyen er lagt på data som forutsetter at tilskuddsperioden er avsluttet, valgte vi derfor her å basere oss på de samme tiltakene som i 2006-surveyen. Dersom det skulle bli aktuelt å tolke eventuelle endringer i bestemte karakteristika ved tiltakene mellom de to tidspunktene, måtte vi i alle tilfelle basere oss på de tiltakene vi har opplysninger om på begge tidspunktene. Dersom det skulle bli ønskelig å foreta analyser av variabler fra begge surveyene, ville vi også måtte begrense oss til tiltakene fra den minste – i dette tilfellet den første – surveyen.

Ved å basere datainnsamlingen på de samme tiltakene som første gang regnet vi med at vi i de fleste tilfellene ville stå overfor mer erfarne informanter enn vi ville ha gjort ved også å ha tatt med de tiltakene som først startet opp i 2006. Med den korte tiden vi ville ha til disposisjon til denne datainnsamlingen, anså vi dette som en fordel, som både ville gi en høyere svarprosent og besvarelser av høyere kvalitet enn vi ellers kunne regne med. I praksis fikk vi neppe en slik effekt. Det viste seg nemlig at mange av de som hadde vært kontaktpersoner på de tiltakene som ble startet tidligst, hadde sluttet i jobbene sine og måtte erstattes med andre informanter som neppe var bedre informert om tiltakene de rapporterte fra, enn kontaktpersonene i de «nye» tiltakene.

Som aktuelle informanter for vår survey ble vi altså stående med et utvalg på 84 tiltak. Enkelte av disse tiltakene hadde samme kontaktperson; i noen tilfeller måtte derfor en og samme kontaktperson rapportere for flere tiltak. Konkret ble det sendt 84 spørreskjema til 80 kontaktpersoner. I flere tilfeller opplevde vi at den som i sin tid hadde vært kontaktperson, ikke var mulig å treffe innen det tidsrommet vi hadde til disposisjon, fordi vedkommende som nevnt ovenfor hadde sluttet i sin tidligere stilling eller av andre grunner ikke kunne svare (ferie, sykdom, permisjon o.l.). I de fleste av disse tilfellene lot det seg gjøre å finne en annen person som kunne svare på vegne av tiltaket og kommunen. I et par tilfeller viste det seg i etterkant at spørreskjemaet – av ulike grunner – ikke hadde «nådd frem» til tiltaket. I realiteten førte det til at vårt utvalg egentlig ble bestående av 82 tiltak.

Metode for datainnsamling

I den forrige datainnsamlingen ble dataene samlet inn gjennom telefonintervju, etter at kontaktpersonene først hadde fått tilsendt spørreskjemaet. På den måten sikret vi en relativt høy svarprosent (92 prosent), men metoden viste seg å være svært tidkrevende. Siden vi denne gang hadde mye kortere tid til disposisjon, måtte vi basere oss på en

så lite tidkrevende innsamlingsmetode som mulig. Konkret valgte vi en metode hvor innsamlingen av data foregikk via internett. Metoden forutsatte at vi hadde identifisert informantene og etablert en liste med deres e-postadresser. Spørreskjemaet (i Word-fil-format) ble sendt til informantene som vedlegg til en e-post. Mottaker kunne laste ned spørreskjemaet/vedlegget og velge mellom to måter å svare på: 1) Besvare skjemaet som Word-fil og returnere det besvarte skjemaet til oss som vedlegg til en e-post. 2) Alternativt kunne skjemaet printes ut, besvares i papirformat og sendes til oss med konvensjonell post. De fleste valgte å svare på den førstnevnte måten; omlag ti informanter svarte på den sistnevnte måten.

De aller fleste skjema som vi fikk tilbake, er utfyllende og fullstendig besvart. Så langt vi kan bedømme det, synes svarene gjennomgående å ha en tilfredsstillende kvalitet. For de fleste spørsmål var det gitt anledning til å svare usikker/vet ikke. Denne svar-kategorien er sjelden brukt av mer enn 5 prosent av de 64 informantene som besvarte spørreskjemaet. Det vurderer vi som ganske tilfredsstillende.

Frafall

Det ble sendt både påminnelse og purring via e-post, før vi avslutningsvis ringte opp kontaktpersonene i de tilskuddskommunene som ikke hadde levert og etterspurte svarskjemaene. Vi fikk til slutt inn 64 svarskjema av de 82 mulige. Dette gir en svarprosent på 78, hvilket ikke er dårlig for denne typen undersøkelser. Svarprosenten er lavere enn hva den var i den første spørreundersøkelsen. Dette skyldes nok i stor grad at vi i første runde benyttet oss av telefonintervju med kontaktpersonene for tilskuddet, og la ned relativt mye arbeid for å finne og få gjennomført intervjuer med de siste informantene vi oppnådde svar fra.

Selv om frafallet i denne undersøkelsen ikke er problematisk stort, varierer det noe med kommunestørrelsen – og det skaper et problem. Dekomponerer vi det totale utvalget bestående av 82 tiltak på tre kommunegrupper etter folketallet i de kommunene tiltakene har vært gjennomført, får vi følgende situasjon: Det gjennomsnittlige frafallet for tiltakene samlet sett er 22 prosent. I kommuner med folketall over 40 000 er frafallet 17 prosent, i kommuner med folketall mellom 15 000 og 40 000 er frafallet 29 prosent, og i kommuner med færre enn 15 000 innbyggere er frafallet 19 prosent. De mellomstore kommunene har altså det største frafallet. Hva denne skjevheten betyr for de estimer vi kan lage og de analyser vi skal utføre, er vanskelig å si. Estimer på den gjennomsnittlige forekomsten av en egenskap ved tiltakene, basert på uveide data fra nettoutvalget (de 64 tiltakene vi har svar fra), vil bli uriktige dersom det dreier seg om en egenskap som forekommer markert oftere eller sjeldnere i de mellomstore kommunene. Dette taler for at vi presenterer resultatene fra denne undersøkelsen fordelt på kommunegrupper etter størrelse.

Analyse og tolkningsproblemer

Den begrensede størrelsen på dette utvalget setter klare grenser for hvilke analyser som kan utføres. Problemstillingene for dette evalueringsoppdraget krever heller ikke de store og avanserte analyser for å kunne besvares. Det spørres først og fremst etter å få kartlagt forekomsten av bestemte egenskaper ved tiltak og målevariabler. Videre dreier det seg om å kunne beregne estimater på tiltakenes måloppnåelse på ulike målevariabler. I den grad vi har måttet basere våre estimater på måloppnåelse på kontaktpersonenes vurdering av måloppnåelsen, vil det også her dreie seg om en kartlegging av disse vurderingene. I en del tilfeller vil vi ha data som gjør det mulig å utføre bivariate analyser hvor endringen i en målvariabel i tiltaksperioden settes i relasjon til status for den samme målvariabelen ved tiltaksperiodens begynnelse.

Som omtalt ovenfor er det nærliggende å undersøke om det er klare forskjeller mellom kommunene når det gjelder måloppnåelsen av de tiltakene som ble satt i verk/støttet av denne tilskuddsordningen. Viser det seg å være markerte forskjeller i måloppnåelsen, står vi overfor utfordringen å forklare om, og hvorvidt, disse forskjellene henger sammen med bestemte kjennetegn ved kommunene. Flere kjennetegn kan her være aktuelle: omfanget og arten av bostedsløshet, hvor lenge bostedsløsheten har eksistert, og – ikke minst – kommunenes tidligere arbeid og erfaring med dette problemet. Dersom vi hadde hatt tilgang til adekvate data om disse kjennetegnene, kunne vi studere deres betydning for måloppnåelsen av denne tilskuddsordningen på ordinært vis. Problemet er at dette er et felt som er dårlig dekket av data; det gjelder både problemets omfang og kompleksitet i de enkelte kommuner og hvilke tiltak kommunene tidligere har satt inn på dette området. Den muligheten som da gjenstår for å studere effektene av disse kommunekjennetegnene, er å gjennomføre analysene ved hjelp av proxy-variabler, det vil si variabler som er (eller må kunne antas å være) sterkt korrelert med disse kjennetegnene.

Det er rimelig god dekning for å anta at sentrale aspekter ved bostedsløsheten i kommunene henger sammen med kommunenes størrelse og sentralitet. Det er velkjent at særlig de største byene både absolutt og relativt til folketallet har flest bostedsløse. Her har problemet sannsynligvis eksistert lengst, og her finner vi sannsynligvis også de største innslagene av rusmisbruk og psykiske lidelser blant de bostedsløse, jmfør Hansen mfl. (2006). Det tilsier at kommunestørrelse må kunne brukes som en indikator på bostedsløshetens omfang og kompleksitet i kommunene.

Det er også grunn til å tro at det er i de største kommunene man først har erkjent bostedsløshet som et sosialpolitisk problem, har forsøkt å gjøre noe med det og fått erfaring og kompetanse på dette området. Her er det mulig at det særlig er de største byene som skiller seg ut. Prosjekt Bostedsløs, som de fleste er enige om har betydd mye for kommunenes arbeid på dette området, jmfør Ytrehus (2007b), var for eksempel fra starten i 2000 konsentrert om de største bykommunene. Da Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning startet opp i 2003, var den det første året i realiteten en støtte til

å videreføre tiltakene som var satt i verk av Prosjekt Bostedsløse. I 2004 ble ordningen utvidet til å omfatte disse storbykommunenes randsonerommuner. Først i 2005 ble ordningen i realiteten gjort gjeldende for alle kommuner. Det indikerer at kommunenes størrelse også må kunne brukes som en grov indikator på den erfaring og kompetanse de hadde på dette området første gang de fikk midler fra denne tilskuddsordningen.

Langsether og Skårberg (2007) fant at de største kommunene gjennomgående har den mest tilfredsstillende saksbehandlingen når det gjelder forvaltningen av kommunale leieboliger. Dette ble forklart som en konsekvens av at de største kommunene, som hadde stått overfor de største oppgavene på dette området, også hadde måttet bygge opp den største og mest profesjonelle administrasjonen og måttet sørge for at saksbehandlingen foregikk i tråd med god forvaltningsskikk. Det vil derfor være av interesse å se om vi finner tilsvarende ulikheter mellom kommunene også når det gjelder deres saksbehandling ved tildeling av boliger og tjenester til bostedsløse.

Det er altså flere kjennetegn ved kommunene som henger sammen med kommunenes størrelse, og som kan antas å ha betydning for de målvariablene vi er interessert i. Vi må imidlertid være påpasselig med å presisere hva slags sammenhenger vi snakker om. Partielt sett kan vi tenke oss at effektene av tiltakene i denne tilskuddsordningen er mindre dess større og mer komplisert bostedsløshetsproblem som skal løses, og større dess bedre kompetanse og lengre erfaring man har i kommunene. I relasjon til kommunestørrelse har vi her effekter av to forhold som motvirker hverandre.

Effektene av et tiltak må imidlertid også sees i relasjon til utgangspunktet, problemnivået og nivået målvariablene ligger på når tiltakene i denne tilskuddsordningen settes i verk. Dersom de største kommunene, som har hatt størst problemer, gjennom tidligere innsats allerede har «løst» problemene for de som har hatt de enkleste problemene, vil de sitte igjen med de vanskeligste problemene når tilskuddsordningen settes i verk. Dersom de samtidig allerede sitter med en bedre kompetanse og bedre måter å arbeide på, vil de – når denne tilskuddsordningen settes i verk – ha desto mindre rom for å forbedre kompetansen. I en slik utgangssituasjon bør vi realistisk sett forvente at et bestemt tiltak, marginalt sett, vil ha mindre effekt både for kommunenes kompetanse og måloppnåelsen på andre områder desto større kommunene er.

Med disse merknadene in mente, og av hensyn til frafallet, har vi valgt å dekomponere analysene i dette kapittelet på følgende tre kommunegrupper:

1. kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere
2. kommuner med folketall mellom 15 000 og 40 000
3. kommuner med flere enn 40 000 innbyggere

Denne inndelingen gir kommunegrupper med omlag 20 tiltak i hver. Gruppe 3, kommuner med folketall over 40 000, omfatter alle kommunene som var omfattet av Prosjekt Bostedsløse. I Oslo, som er registrert med ni tiltak før 2006, er tiltakene forankret

i bydelene. Alle bydelene som er registrert med tiltak, er også plassert i kommunegruppe 3. Denne gruppen er derfor i realiteten en gruppe av storbykommuner.

4.2 Generell beskrivelse av tiltakene tilskuddet ble brukt til

Finansiering

Tilskuddene fra Sosial- og helsedirektoratet var relativt beskjedne. Gjennomsnittstilskuddet var på omkring NOK 860 000 i 2004, da 45 tiltak hadde tilskuddsmidler. I 2006 mottok omlag 105 tiltak tilskuddsmidler, og da var gjennomsnittstilskuddet redusert til NOK 435 000. De fleste kommunene som mottok støtte fra denne tilskuddsordningen, mottok også støtte til de samme målgruppene fra andre tilskuddsordninger. Av tabell 4.1 går det frem at vel halvparten av tiltakene er gjennomført i kommuner som har hatt økonomisk støtte fra andre ordninger som er forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet. Andelen som har hatt slik støtte, varierer markert med kommunestørrelsen, og her er det storbyene som skiller seg ut. Åtte av ti storbykommuner, men bare vel fire av ti i de to andre kommunegruppene, har mottatt slik støtte. Dette er nok et resultat av at storbyene, som var omfattet av Prosjekt Bostedsløse fra 2000, var kommet lenger i sitt arbeid og var flinkere til å utnytte mulige finansieringskilder da denne tilskuddsordningen ble satt i verk i 2003. På et oppfølgingsspørsmål til de som oppga at de mottok tilskudd fra flere ordninger, svarte ni av ti at midlene fra disse tilskuddsordningene ble sett i sammenheng.

Disse resultatene avviker noe fra det vi fant i den første surveyen. Der oppga knapt 60 prosent at de mottok støtte fra andre tiltak, men bare cirka 25 prosent oppga at det dreide seg om tilskudd fra ordninger under Sosial- og helsedirektoratet (tilskudd til rusmiddeltiltak 12 prosent og til psykisk helsearbeid 14 prosent). 20 prosent oppga at de mottok kompetansetilskudd fra Husbanken, og 12 prosent andre tilskudd. I den første surveyen fant vi heller ikke markerte forskjeller på dette området mellom store og små kommuner, jamfør kapittel 5.3 i Ytrehus mfl. (2007a). Vi har ingen god forklaring på disse forskjellene. Siden andelen som totalt sett oppgir at de mottar andre tilskudd, er lik i de to undersøkelsene, kan det tyde på at informantene ikke har merket seg godt nok at vi i den siste undersøkelsen bare spør om tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet. En annen forklaring kan være at tiltakskommunene i et fylke deltar i kommunenettverk i regi av Fylkesmannen og Husbankens regionale kontor. Gjennom disse nettverkene kan de ha fått bedre kjennskap til mulige tilskuddsordninger forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet og blitt flinkere til å søke midler.

Tabell 4.1 Andel som har mottatt støtte fra andre tilskuddsordninger fra Sosial- og helsedirektoratet til samme målgruppe, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Ja	46	45	79	56
Nei	46	41	16	35
Vet ikke / usikker	9	14	5	10
N =	22	22	19	63

I retningslinjene for ordningen er det forutsatt at kommunene, i tillegg til tilskuddet fra direktoratet, skal bidra til finansiering av tiltakene med et beløp av minst samme størrelse fra eget budsjett. Så godt som alle tiltakene (ca. 95 prosent) ble gjennomført med bidrag (egenkapital) fra kommunene selv (tabell 4.2). I knapt 60 prosent av tiltakene var kommunenes bidrag likt eller større enn dette tilskuddet. I knapt 40 prosent av tiltakene var eget bidrag mindre enn tilskuddet fra direktoratet. Her er det også de største bykommunene som skiller seg ut som de som best oppfyller finansieringsbetingelsene. At kommunene i nesten 40 prosent av tiltakene ikke oppfyller kravet til egenfinansiering, er overraskende. En mulig forklaring på dette kan være at kontaktpersonene når de har svart på dette spørsmålet, har jamført egenandelen med summen av samtlige bidrag de mottar fra Sosial- og helsedirektoratet. En annen mulig forklaring kan være at kommunene ikke har klart å oppnå 50 prosent egenfinansiering, og at dette har blitt akseptert av direktoratet. Organisasjonsstudien som er rapportert fra tidligere i denne sluttrapporten, viser at kravet om 50 prosent egenfinansiering ikke har vært forvaltet som et absolutt krav (se delkapittel 2.3).

Tabell 4.2 Andelen tiltak fordelt etter omfanget av økonomisk egeninnsats fra kommunen/bydelen til gjennomføring av tiltakene, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Eget bidrag mindre enn tilskuddet	38	50	25	38
Eget bidrag større enn eller likt med tilskuddet	57	41	70	56
Ikke eget bidrag	-	5	5	3
Usikker / vet ikke	5	5	-	3
N =	21	22	20	63

Tiltakenes forankring

I retningslinjene for tilskuddsordningen heter det at de tiltakene som får støtte, fortrinnsvis skal forankres i hjemmetjenesten eller sosialtjenesten. Slik dette er formulert, gir det kommunene et relativt stort spillerom for hvordan de kan organisere og forankre disse tiltakene. Retningslinjene påpeker forøvrig at det er viktig å prioritere utviklings- og forsøksvirksomhet og tiltak som styrker samarbeidet på tvers av kommuner, etater og tjenester, og samarbeidet med frivillige organisasjoner og aktører.

For å belyse spørsmålet om tiltakenes forankring stilte vi to spørsmål. Det første spørsmålet dreide seg om tiltaket var organisert som et eget prosjekt eller som en integrert del av det ordinære tjenesteapparatet, jamfør spørsmål 14 i spørreskjemaet (se Vedlegg 2). Til grunn for dette spørsmålet lå tanken om å skille mellom tjenester organisert som en særomsorg og tjenester organisert som integrerte tjenester. Særomsorg ville vi ha dersom det ble opprettet en ny enhet, eller skilt ut en enhet innen en eksisterende tjeneste og denne enheten ble pålagt arbeidet med dette tiltaket som spesialoppdrag. En integrert tjeneste-modell ville vi for eksempel stå overfor dersom tiltaket ble lagt til en eksisterende tjeneste (f.eks. hjemmetjenesten eller sosialtjenesten), men uten at de arbeidsoppgaver som tiltaket medfører, ble skilt ut i en egen enhet med bestemte stillinger. Siden St.meld. nr. 67 1986–87 har det vært en rådende politikk i Norge å unngå å bygge opp særomsorger for bestemte grupper, etter diagnoser og omsorgsbehov. I praksis kan det være vanskelig å trekke en skillelinje mellom disse to kategoriene, og her må vi være åpne for at folk kan ha forstått dette spørsmålet ulikt. Vi kan ikke se bort fra at noen kan ha tolket en ny tjeneste plassert og forankret i sosialtjenesten som en integrert tjeneste, selv om det er en egen tjeneste til en spesiell målgruppe.

Tabell 4.3 viser at seks av ti tiltak var integrert i det ordinære tjenesteapparatet i kommunene/bydelene. Fra den første spørreundersøkelsen vet vi at tilskuddet i stor grad ble brukt til å opprette nye tjenester, oftest forankret i sosialtjenesten. På bakgrunn av vurderingen ovenfor kan vi ikke utelukke at noen har kategorisert nye tjenester innen sosialtjenesten som integrerte tjenester også når det i realiteten har dreid seg om etablering av en særomsorg. At hele 40 prosent oppgir at tiltakene er organisert som egne prosjekter, kan antyde at motforestillingene mot å etablere særomsorger for aktuelle målgrupper på dette området ikke er så rotfestet som man gjerne tror. Her er det ingen forskjeller etter kommunestørrelse.

Tabell 4.3 Andelen tiltak fordelt etter om de var organisert som egne prosjekter eller integrert i det ordinære tjenesteapparatet, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Som eget prosjekt	41	41	35	39
Integrert del av det ordinære tjenesteapparatet	59	59	65	61
N =	22	22	20	64

I det andre spørsmålet spurte vi ganske enkelt hvor tiltaket var organisatorisk forankret. Det kunne svares med seks bundne og en åpen svarkategori som til sammen dekker de kommunale tjenestene som her er aktuelle. Spørsmålet var formulert slik at det ga mulighet til å svare at et tiltak kunne være forankret i flere tiltak, jamfør spørsmål 15 i spørreskjemaet.

Tabell 4.4 viser at omkring 70 prosent av tiltakene var organisatorisk forankret i en eller annen tjeneste innen sosialtjenesten; knapt 40 prosent var forankret i rusomsorgen, 20 prosent i det psykiske helsevernet og 16 prosent ved boligkontoret. Nesten ingen tiltak var forankret i den øvrige helsetjenesten eller i hjemmetjenesten. Disse funnene samsvarer med resultatene fra den første surveyen. Vi skal her spesielt merke oss den dominerende posisjonen som sosialtjenesten har på dette området, og samtidig hjemmetjenestens marginale posisjon. Sett på bakgrunn av at de booppfølgingstjenester det her er snakk om, i overveiende grad dreier seg om tjenester som ytes i brukernes bolig/hjem, er hjemmetjenestens beskjedne rolle verdt å merke seg. Vi ser at det er relativt beskjedne forskjeller mellom store og små kommuner på dette området. Siden vi må kunne anta at særomsorgene er best utbygget i de største byene, kunne vi ha ventet at tiltakene oftere var forankret i særomsorgene der enn i de minste kommunene. Det er imidlertid ikke tilfelle. At boligkontorene oftere blir oppgitt som forankringsetat i de største byene, henger åpenbart sammen med at det også er der man oftest finner formelt organiserte boligkontor.

Tabell 4.4 Tiltakenes organisatoriske forankring i den kommunale forvaltning, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent (Her var flere svar mulig).

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Sosialtjenesten	73	77	60	70
Hjemmetjenesten	5	-	5	3
Boligkontor	9	-	40	16
Rusomsorg	36	36	45	39
Helsetjenesten	-	-	10	3
Psykisk helsevern	41	9	10	20
Annet	18	18	25	20
N =	22	22	20	64

For bedre å kunne forstå hvordan kommunene forankret og organiserte tjenestetilbudet i de tiltakene vi studerer her, stilte vi et spørsmål om hvordan de har arbeidet med bostedsløshetsproblematikken inntil nå, se spørsmål 19 i spørreskjemaet. At arbeidet med bostedsløshet legges til eksisterende etater – med eller uten tilførsel av ressurser og kompetanse – har vært den dominerende måten å arbeide på (tabell 4.5). Kun 10 prosent oppgir at det vanlige har vært å opprette egne tiltak og tjenester for ulike grupper

(særomsorgsmodellen), mens vel en firedel oppgir at organiseringen har variert mellom ulike tiltak. Her kan vi ane at tiltakene som er drevet med støtte fra dette tilskuddet, noe oftere er blitt organisert etter særomsorgsmodellen enn det som har vært vanlig tidligere. Kan dette ha noe å gjøre med at der kommunene har hatt ambisjoner om å prøve ut nye måter å arbeide med bostedsløshet på, har det vært antatt å være lettere å få gjort det dersom tiltakene ble organisert som egne prosjekter enn dersom de ble integrert i det eksisterende tjenesteapparatet?

Tabell 4.5 Kommunene/bydelene fordelt etter måten de har arbeidet med bostedsløshet på inntil nå, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Det er blitt opprettet egne tiltak og tjenester for ulike grupper av bostedsløse	5	9	15	9
Arbeidet med bostedsløshet er lagt til eksisterende etater, uten at disse er tilført mer ressurser/kompetanse	23	14	10	16
Arbeidet med bostedsløshet er lagt til eksisterende etater, som er tilført ressurser/kompetanse	50	50	35	45
Varierer mellom ulike tiltak	14	27	40	27
Usikker / vanskelig å si	9	-	-	3
N =	22	22	20	64

Generelt om tiltakene

I det følgende skal vi se på noen generelle trekk ved tiltakene og måten de ble iverksatt på. I retningslinjene fra direktoratet er det klare føringer både for hvordan tilskuddsmidlene skal brukes og hvilke brukergrupper som skal prioriteres. Midlene skal brukes på tjenester til folk som er, eller har vært, bostedsløse. De skal fortrinnsvis gå til direkte klientarbeid og benyttes til tjenester som gis i brukerens bolig. Blant bostedsløse skal særlig folk med tunge rusproblemer og en kombinasjon av psykiske lidelser og rusmisbruk, prioriteres. Direktoratet stilte krav om at kommunene i sine søknader redegjorde både for hvordan de ville bruke midlene, og hvilke grupper de ville prioritere.

Utarbeiding av tildelingskriterier

På bakgrunn av kravet til kommunene om å redegjøre for sine egne prioriteringer når de søkte om midler fra denne ordningen, er det av interesse å se kommunenes egen oppfat-

ning av hvordan de håndterte dette prioriteringsspørsmålet. Viktig i den forbindelse vil det være om det ble utarbeidet kriterier, både for prioritering av brukere/målgrupper og for prioritering av tjenester.

Vi stilte ett spørsmål vedrørende kriterier for prioritering, nemlig om det ble utarbeidet kriterier for hvem som skulle omfattes av tiltakene, jamfør spørsmål 23 i spørreskjemaet. De aller fleste kommunene (knappt åtte av ti) svarer at det ble utarbeidet kriterier for hvem som skulle omfattes av tiltakene, jamfør tabell 4.6. I de tilfeller hvor det ikke ble utarbeidet kriterier, var årsaken i omtrent samtlige tilfeller at det aktuelle tiltaket var ment å skulle omfatte alle bostedsløse. Det går ellers frem av tabell 4.6 at de kommunene som hadde utarbeidet kriterier for tildeling, har prioritert folk med tunge rusproblemer og folk med både psykiske lidelser og rusmisbruk. Det betyr at føringene fra direktoratet er tatt til følge. Noe annet var vel heller ikke å vente, i en situasjon hvor det å ikke følge direktoratets føringer kunne medføre reduserte sjanser til å få midler.

Tabell 4.6 Andelen tiltak fordelt etter hva slags type kriterier som ble utarbeidet for hvem som skulle omfattes av tiltaket, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Nei, tiltaket skulle omfatte alle bostedsløse	18	27	15	20
Nei, utvalget av brukere skjedde mer eller mindre tilfeldig	-	-	5	2
Ja, det ble satt særlig fokus på de med «tunge» rusproblemer	9	27	10	16
Ja, det ble satt et særlig fokus på personer med psykiske lidelser og rusmisbruk	55	23	45	41
Ja, det ble satt fokus på andre målgrupper	14	23	25	20
N =	22	22	20	64

Bolig- og tjenestetilbudet i tiltakene

Denne tilskuddsordningen hadde en eksplorerende karakter. Selv om det ble lagt stramme føringer på hva midlene kunne brukes til, ble det også fra 2005 poengtert at utviklings- og forsøksvirksomhet relatert til delmålene i den nasjonale strategien På vei til egen bolig skulle prioriteres (jf. IS-1/2005). Inntil 2005 var invitasjonen relatert til å søke tilskudd for å styrke de ordinære tjenestene (jf. IS-1/2004). Tilskuddsord-

ningen har vært åpen for lokale tilpasninger. Hvorvidt det i praksis var lagt til rette for å realisere en slik målsetting, har vi forsøkt å belyse ved to spørsmål om tiltakenes karakter: ett spørsmål til kommunene om hvorvidt de opplevde at tjenestetilbudet var (for) standardisert, eller om det var fleksibelt og ga rom for individuelle løsninger, og ett spørsmål om hvorvidt de opplevde at tiltakene representerte en ny type tjenester, jamfør spørsmålene 16 og 21 i spørreskjemaet.

Som vi har sett ovenfor, er det klart presisert i direktoratets retningslinjer at tilskuddsmidlene fra direktoratet bare kunne brukes til å finansiere tjenester til brukerne – ikke boliger.

Det ligger i sakens natur at hvorvidt brukeren/klienten har bolig eller ikke, og hvilken kvalitet denne boligen har, kan være avgjørende – både for hvilke tjenester som kan tilbys og for hvordan de kan realiseres. Når suksessen til denne tilskuddsordningen skal bedømmes, kan ikke det gjøres uten å vurdere den på bakgrunn av boforholdene til de som ble omfattet av ordningens tjenester. Hvorvidt boforholdene skaper problemer for realisering av intensjonene med tjenestetilbudet i tiltakene, har vi forsøkt å belyse ved et spørsmål om kommunene opplevde at boligtilbudet var (for) standardisert eller om det ga rom for differensierte løsninger tilpasset den enkelte bruker.

Både når det gjelder bolig- og tjenestetilbudet, rapporterer de aller fleste kontaktpersonene at tilbudene ga rom for fleksible og individuelle løsninger tilpasset de enkelte brukerne, jamfør tabell 4.7. At de flest karakteriserer tjenestetilbudet som fleksibelt, er ikke uventet. At dette også gjelder boligtilbudet, er mer overraskende. Den vurderingen av boligtilbudet som gis her, er heller ikke i samsvar med de vurderingene kontakt-

Tabell 4.7 Andelen av kontaktpersonene som er enig (helt eller litt) i at boligtilbudet og tjenestetilbudet i tiltaket var henholdsvis standardisert og ga lite rom for differensierte løsninger og at det ga rom for individuelle løsninger tilpasset den enkelte, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.*

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
A: Boligtilbudet				
Tilbudet var standardisert	25	42	29	32
Tilbudet ga rom for løsninger tilpasset den enkelte bruker	62	70	84	72
B: Tjenestetilbudet				
Tilbudet var standardisert	5	10	12	9
Tilbudet ga rom for fleksible løsninger tilpasset den enkelte	95	95	95	95
N =	21	20	19	60

*Her skal vi merke oss at svarkategoriene ikke er utformet slik at de er gjensidig utelukkende. Prosentandelene vil derfor heller ikke summere seg til 100.

personene gjør av boligtilbudet til de bostedsløse i andre sammenhenger. Det ble stilt flere spørsmål for å belyse ulike aspekter av boligtilbudet, se spørsmålene 17, 26 og 51 i spørreskjemaet. Vi skal vi komme nærmere tilbake til dette i avsnitt 4.8. Vi kan ellers merke oss at det er i de største byene man i størst grad mener å ha et boligtilbud som gir rom for individuelle løsninger tilpasset de enkelte brukerne.

Nesten 80 prosent av kontaktpersonene mener at tiltaket de var ansvarlig for, representerte en ny type tjeneste, jamfør tabell 4.8. Vi kan merke oss at det ikke er noen forskjell mellom små og store kommuner på dette området. Dette er også i tråd med funnene i den første spørreundersøkelsen og casestudien (Ytrehus mfl. 2007a og Ytrehus mfl. 2007b). Vi tolker dette som en klar bekreftelse på at de tjenestetilbudene som ble realisert, gjennomgående også ga rom for forsøksvirksomhet og utprøving av nye løsninger.

Tabell 4.8 Andel av kontaktpersonene som mente tiltaket representerte en ny type tjeneste, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Ja	73	73	85	77
Nei	18	27	15	20
Usikker / vet ikke	9	-	-	3
N =	22	22	20	64

4.3 Kompetanseutvikling

Det var et sentralt mål for tilskuddsordningen at den skulle bidra til økt kompetanse i kommunene om bostedsløshetsproblematikken. Økt kompetanse på dette området kan bestå i mange ting. Det kan dreie seg om bedre kunnskap om bostedsløsheten i egen kommune, teorier om hva som fører til bostedsløshet, de bostedsløses helsetilstand og deres hjelpebehov. Det kan videre dreie seg om kunnskap om hvilke tiltak og måter å arbeide på som har vist seg å være effektive for å forebygge bostedsløshet og/eller i arbeidet med å hjelpe folk ut av denne tilstanden. Andre aspekter som dreier seg om kompetanse, er tjenesteapparatets/saksbehandlernes kjennskap til det juridiske rammeverket de må arbeide innenfor, og bevissthet om betydningen av verdimeslige føringer i dette arbeidet.

Her skal vi først og fremst se på om – og i hvilken grad – de iverksatte tiltakene har ført til økt kompetanse i kommunene. Dernest hvordan – og hvor bevisst – man har arbeidet for å øke sin kompetanse, og til sist på hvilke områder i den kommunale forvaltningen det har skjedd en kompetanseøkning. I bevilgningene fra tilskuddsordningen var det normalt avsatt en pott på 10 000 kroner som skulle brukes til

Tabell 4.9 Tiltakene fordelt etter hva tilskuddets kompetansemidler ble brukt til, og etter kommunestørrelse. Prosent. (Her var flere svar mulig).

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Kurs	84	60	89	77
Videreutdanning	28	24	42	30
Konferanser (SHdir, Husbanken o.l.)	76	74	84	78
Studietur til andre kommuner	53	53	79	60
Studietur til utenlandske kommuner	33	24	50	34

kompetanseøkning. De fleste – vel tre av fire – brukte kompetansemidlene til å finansiere deltakelse på kurs og konferanser, jamfør tabell 4.9. Her skal vi merke oss at kommunene var pålagt å møte på konferanser som direktoratet arrangerte. I seks av ti tiltak ble midlene brukt til å (del)-finansiere studieturer til andre kommuner. Tatt i betraktning hvor beskjedent beløp det her er tale om, er det ikke uventet at det relativt sjelden er brukt til mer omfattende aktiviteter, som videreutdanning og studieturer til utlandet. Det er likevel omlag en tredel av kommunene som har brukt midlene også til slike kompetansehevende tiltak.

I det følgende skal vi presentere noen data som viser hvordan kommunene arbeidet med kompetanseproblematikken mer generelt. Tabell 4.10 viser hvorfra – og hvordan – kommunene hentet nye kunnskaper og kompetanse på dette området i løpet av tilskuddsperioden, jamfør også spørsmål 28 i spørreskjemaet. Samlet sett gir opplysningene i denne tabellen inntrykk av en omfattende og differensiert aktivitet på dette området. Når vi tolker disse dataene, skal vi imidlertid huske at de bare gir informasjon om *andelen* kommuner som har benyttet seg av den ene eller andre måten å øke sin kompetanse på. De sier imidlertid ikke noe om omfanget av aktiviteten, for eksempel omfanget av videreutdanning. Når omtrent samtlige kommuner har deltatt på konferanser, skal vi igjen huske at tiltakskommunene helt fra starten har vært invitert til å delta på konferanser om boligsosialt arbeid, først i regi av direktoratet, senere – fra 2004 – erfaringskonferanser i regi av Fylkesmannen og Husbankens regionkontor. Her skal vi merke oss at ni av ti sier at økt kompetanse er et resultat av nyansettelser. Vi skal også merke oss at to av tre opplyser at noen av kommunens ansatte har deltatt i videreutdanning. Fra 2005 har Fylkesmannen og Husbankens regionkontorer arbeidet med å etablere kommunenettverk knyttet til strategien På vei til egen bolig. Alle tiltakskommunene har vært inkludert i disse nettverkene. I regi av disse nettverkene har det også vært arrangert studieturer til andre kommuner, også til kommuner i utlandet. Hele seks av ti kommuner opplyser at de har vært på studietur i utlandet. I

Tabell 4.10 Tiltakene fordelt etter hvor fra / hvordan ny kunnskap og kompetanse om bosteds-løshetsproblematikken ble skaffet til veie, og etter kommunestørrelse. Prosent. (Her var flere svar mulig).

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Kurs	82	90	100	90
Videreutdanning	65	70	69	68
Nyansettelse	82	90	94	88
Konferanser (SHdir, Husbanken o.l.)	91	100	100	97
Studietur til andre kommuner	80	72	89	80
Studietur til utenlandske kommuner	68	50	60	60
Fagbøker/rapporter/tidsskrift	90	90	100	93
Offentlige rundskriv / utredninger / meldinger	85	90	100	91

praksis vil det si Sverige og Danmark. Forskjellene mellom store og små kommuner er stort sett beskjedne på dette området. Den virksomheten det her er tale om, har også hatt støtte fra Husbankens kompetansemidler. Ved en samlet vurdering av opplysningene kan vi ane en tendens til at de største kommunene bruker et bredere spekter av metoder/kanaler for å øke sin kompetanse om bostedsløshetsproblematikken enn de mellomstore og mindre.

I spørsmålet som ligger til grunn for tabell 4.11, var vi ute etter kontaktpersonenes vurdering av i hvilken grad de tiltakene som var gjennomført med støtte fra tilskuddsordningen, har ført til *økt kompetanse/kunnskap om hvordan bostedsløsheten i deres egen kommune/bydel kan bekjempes*, jamfør spørsmål 27 i spørreskjemaet. Ved å spørre slik

Tabell 4.11 Kontaktpersonene fordelt etter i hvilken grad de mener tiltaket har ført til økt kompetanse/kunnskap om hvordan bostedsløsheten i deres kommune/bydel kan bekjempes, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
I svært stor grad	18	27	20	22
I ganske stor grad	68	46	75	63
I ganske liten grad	9	18	5	11
Usikker / vet ikke	5	9	-	5
N =	22	22	20	64

vi gjorde, var intensjonen å få en vurdering først og fremst av om nivået for det vi kan kalle en policy-relevant kompetanse, har økt, til forskjell fra en mer generell kompetanse om bostedsløshetsproblematikken. Om denne nyansen er kommunisert godt nok til de som besvarte spørreskjemaet, er vanskelig å bedømme. Svarene er ganske entydige; vel 20 prosent svarer at denne kompetansen har økt i svært stor grad, mens omtrent to av tre svarer at det har skjedd i ganske stor grad. Dersom kompetansenivået i utgangspunktet hadde vært forskjellig – for eksempel markert høyere i storbykommunene – kunne vi ha ventet en svakere økning der. Det er imidlertid ikke tilfelle. Her er det de mellomstore kommunene som skiller seg ut, og det på en måte som vi ikke har noen god forklaring på.

Spørsmål 30 i spørreskjemaet hadde som formål å få svar på om – og hvordan – kompetansenivået i en del kommunale etater/organer, som har en sentral rolle i arbeidet for å bekjempe bostedsløsheten, hadde blitt endret som en følge av tilskuddsordningen. En svært stor eller ganske stor kompetanseheving blir oppgitt å ha funnet sted først og fremst i sosialtjenesten, jamfør tabell 4.12. Det samsvarer godt med at de fleste tiltakene også var forankret nettopp i denne tjenesten. Hjemmetjenesten kommer dårligst ut i denne vurderingen, hvilket samsvarer med den beskjedne rollen denne tjenesten hadde i gjennomføringen av tiltakene. Vi kan ellers merke oss at plannivået/planorganene i den kommunale administrasjonen kommer godt ut av det i denne vurderingen.

Avslutningsvis kan vi her legge til at disse dataene om tilskuddsordningens betydning for kompetansesituasjonen i kommunene stemmer ganske godt overens med de opplysningene vi fikk om kompetansesituasjonen i den første surveyen.

Tabell 4.12 Andelen av kontaktpersoner som oppgir at det er skjedd en svært eller ganske stor grad av kompetanseheving i ulike etater/organer, fordelt etter etat/organ og kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Tverretatlig tildelingsteam	35	55	35	42
Sosialtjenesten	91	86	75	84
Boligtjenesten	45	68	75	63
Hjemmetjenesten	20	27	32	26
Lokalpolitikere	33	41	40	38
Administrasjon (plannivå)	48	55	80	60

4.4 Samarbeid med andre aktører

Ut fra en forståelse av bostedsløshet som et sammensatt problem, både når det gjelder å forstå hvordan det oppstår og hvordan det skal bekjempes og forebygges, ble det i tilskuddsordningen lagt stor vekt på å utvikle samarbeid mellom de etater som arbeider med dette problemet. Det gjelder både samarbeid innen kommunene, mellom kommunene, mellom kommunale og statlige etater og mellom kommunale etater og private aktører.

Spørsmålene vi stilte om samarbeid, fokuserte først og fremst på hvem man hadde samarbeidet med, hvilke erfaringer man hadde fra dette samarbeidet, og hvordan man vurderte konsekvensene. I tabell 4.13 fremgår det at så godt som samtlige tiltak rapporterer at kommunen har hatt samarbeid med (andre) kommunale aktører – eksterne eller interne – i forbindelse med tiltaket. Spørsmålet er uklart formulert; det spør hvem kommunen har hatt samarbeid med. Det er rimelig å tolke «ja» som en bekreftelse på at det har vært samarbeid mellom flere kommunale etater (interne og eksterne) under gjennomføringen av tiltaket. At dette blir bekreftet, er ganske selvsagt.

Tabell 4.13 Andel kontaktpersoner som oppgir at kommunen har hatt samarbeid med andre kommunale aktører (interne eller eksterne) i forbindelse med tiltaket, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Ja, har hatt slikt samarbeid	91	96	100	95
N =	22	22	20	64

Når det gjelder erfaringene fra samarbeidet med andre aktører, ble kontaktpersonene bedt om å karakterisere sine erfaringer på dette området som henholdsvis svært gode, ganske gode, verken gode eller dårlige, ganske dårlige og svært dårlige. Vi bad om en vurdering av erfaringene med flere spesifiserte aktører, og det ble stilt separate spørsmål for samarbeid som gjaldt boligtilbudet og tjenestetilbudet. Dersom man ikke hadde erfaringer fra samarbeid med en bestemt etat, var det mulig å krysse av for det, det samme dersom man var usikker. Svarene vedrørende bolig- og tjenestetilbudene var ganske like. Her gjengir vi derfor bare svarene for samarbeidet om tjenestetilbudet.

I tabell 4.14 har vi beregnet andelen kontaktpersoner som sier at deres erfaringer fra samarbeid med andre etater/aktører er svært eller ganske gode. Det er få som oppgir at de ikke har hatt samarbeid med de aktørene som er nevnt her, bortsett fra frivillige organisasjoner hvor det gjelder omlag 20 prosent. Det rapporteres nesten entydig om gode erfaringer fra samarbeidet med sosialtjenesten og den psykiske helsetjenesten. Samarbeidet med bolig tjenesten og Husbanken er også bra, men det varierer med

kommunestørrelsen; de største kommunene har de beste erfaringene. De dårligste erfaringene rapporteres det om fra samarbeidet med statlige etatene (unntatt Husbanken) og med de frivillige organisasjonene. De statlige samarbeidspartnerne det her kan dreie seg om, er først og fremst andrelinjetjenesten innen rus- og psykiatritjenesten (helseforetakene), men i en viss grad også trygde- og arbeidsmarkedsetatene (det nåværende NAV) og kriminalomsorgen. Sett på bakgrunn av at folk med rusmisbruk og psykiske plager utgjør de dominerende målgruppene for disse tiltakene, er den lave tilfredsheten som rapporteres om samarbeidet med disse etatene noe det er grunn til å merke seg. Det skal imidlertid legges til at det er veldig få som rapporterer om direkte dårlige samarbeidserfaringer med statlige etater. Én av tre karakteriserer imidlertid sine erfaringer som verken gode eller dårlige.

Når det gjelder samarbeidet med frivillige organisasjoner, er dette et overraskende resultat. Her oppga omlag 20 prosent at de ikke hadde samarbeidserfaringer med noen slike. Andelen som rapporterer om gode erfaringer, øker imidlertid bare med 5–10 prosentpoeng dersom vi ser bort fra disse. Ellers skal vi også her merke oss hjemmetjenesten. Få oppgir at de ikke har hatt samarbeid med hjemmetjenesten. Av de 54 prosentene som sier at de har svært eller ganske gode erfaringer fra dette samarbeidet, er det bare 10 prosent som bruker kategorien svært gode. Dessuten er det her hele 16 prosent som sier at deres erfaringer med hjemmetjenesten er svært dårlige (7 prosent) eller ganske dårlige (9 prosent).

Tabell 4.14 Andelen kontaktpersoner som oppgir at deres erfaringer fra samarbeidet med ulike aktører om tjenestetilbudet i tiltaket har vært svært eller ganske gode, fordelt etter type aktør og kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Statlige etater	44	16	58	39
Frivillige organisasjoner	28	30	44	34
Sosialkontor	100	80	90	90
Boligtjenesten	61	68	95	75
Hjemmetjenesten	44	48	68	53
Psykisk helsetjeneste	89	71	79	79
Husbanken	59	70	74	68
N =	18	21	19	58

I et avsluttende spørsmål om samarbeidet med de ulike aktører inviterte vi kontaktpersonene til å gi en vurdering av hvilke konsekvenser samarbeidet samlet sett har hatt på fire områder:

- for kompetansen om bostedsløshet
- for ressursinnsatsen på dette området
- for kvaliteten på tjenestetilbudet
- for kommunens kontroll over tjenestetilbudet

Svarene på disse spørsmålene er gjengitt i tabell 4.15. Vurderingene er unisont positive. Mellom 75 og 95 prosent slutter seg til påstandene om at kompetansen er blitt bedre, at ressursinnsatsen har økt, og at tjenestetilbudet også har blitt bedre. Nesten ingen slutter seg til en påstand om at kommunene – som et resultat av samarbeidet – har fått mindre kontroll over tjenestekvaliteten.

Tabell 4.15 Andelen kontaktpersoner som oppgir at følgende påstander om dette samarbeidet passer svært eller ganske bra, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Bedre kompetanse	95	85	89	90
Økt ressursinnsats	76	75	95	82
Bedre tjenestetilbud	85	86	94	88
Dårligere tjenestetilbud	-	10	-	4
Kommunen/bydelen har mindre kontroll over tjenestekvaliteten	-	6	-	2
N =	20	22	18	60

4.5 Måloppnåelsen i tiltakene

Om målformulering og evaluering

I dette avsnittet skal vi se mer generelt på måloppnåelsen i tiltakene. Også her må vi bygge på kontaktpersonenes vurderinger. Utsagn om måloppnåelsen i et tiltak må generelt sett betraktes som mer informative, og mer til å stole på, desto mer eksplisitte mål for virksomheten som var utarbeidet på forhånd. Vi skal derfor først se på kontaktpersonenes opplysninger om hvorvidt det ble utarbeidet klare mål for tiltaket før det ble satt i gang. Tabell 4.16 viser et svært entydig bilde på dette området; vel åtte av ti sier at det ble utarbeidet klare mål for tiltaket før det startet opp. Dette gjelder for både store og små kommuner.

Tabell 4.16 Andel kontaktpersoner som oppgir at det ble utarbeidet klare mål for tiltaket før det ble startet opp, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Ja, det ble utarbeidet klare mål	86	82	85	84
Nei, målene ble utarbeidet etter hvert som tiltaket utviklet seg	9	9	15	11
Nei, det har ikke vært arbeidet etter konkrete mål i tiltaket	-	5	-	2
Usikker / vet ikke	5	5	-	3
N =	22	22	20	64

Vi stilte også et spørsmål om hvorvidt målene ble endret underveis i tiltaksperioden, og i tilfelle de ble endret, om de ble gjort mer eller mindre ambisiøse. Svarene på dette spørsmålet er gjengitt i tabell 4.17. Her ser vi at én av tre er usikre på hva de skal svare, og at noen også har unnlatt å svare. At to av tre kontaktpersoner rapporterer om endringer i målene, vil vi tolke som et uttrykk for at man gjennom tiltaksperioden har vært opptatt av målformuleringer og å ha realistiske mål. I de fleste tilfeller hvor målene ble endret, ble ambisjonsnivået økt. Vi ser imidlertid også at man i 30 prosent av tiltakene fant å måtte redusere ambisjonene. Om dette har skjedd fordi de opprinnelige målene var urealistiske, fordi viktige betingelser er endret, eller om målene senere er redusert av taktiske grunner, har vi ikke grunnlag for å si noe om.

Tabell 4.17 Andelen kontaktpersoner fordelt etter deres vurdering av hvordan målene ble endret underveis i tiltaket og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Til mer ambisiøse mål	37	25	50	37
Til mindre ambisiøse mål	26	30	33	30
Usikker / vet ikke	37	45	17	33
N =	18	20	18	60

Når vi skal vurdere utsagnene om måloppnåelse som kontaktpersonene gir i denne undersøkelsen, er det også svært viktig om de uttaler seg på grunnlag av allerede gjennomførte evalueringer av tiltakene der måloppnåelsen er vurdert, eller om de bare baserer seg på sitt eget skjønn. Her ser vi, jamfør tabell 4.18, at de aller fleste tiltakene er evaluert på det tidspunktet de besvarer vårt spørreskjema. At noen svarer usikker / vet ikke, skyldes i de fleste tilfellene at spørreskjemaene er besvart av andre enn kon-

Tabell 4.18 Andel av kontaktpersonene som oppgir at det har vært gjennomført evalueringer av tiltaket der måloppnåelsen er vurdert, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Ja, det har blitt gjennomført evalueringer	64	68	65	66
Ja, det ble gjennomført en evaluering da tilskuddsmidlene opphørte	-	5	25	9
Nei, det har ikke blitt gjennomført noen form for evaluering	27	14	10	17
Usikker / vet ikke	9	14	-	8
N =	22	22	20	64

taktpersonene. Vi ser for øvrig at det fra ni av ti tiltak i store kommuner blir bekreftet at de er evaluert, mens dette bare blir bekreftet fra to tredeler av de minste.

Hva med antall bostedsløse?

Det viktigste målet for alle tiltak rettet mot bostedsløsheten er naturligvis å redusere antallet bostedsløse. Innledningsvis i spørreskjemaet stilte vi flere spørsmål om hvilken oversikt kommunene hadde over antallet bostedsløse, om omfanget var kartlagt, og når det eventuelt var gjort. Omlag tre av fire kommuner mente at de hadde oversikt på dette området og oppga at dette var et resultat av kartlegginger de hadde foretatt; ni av ti av de store kommunene oppga at de hadde foretatt kartlegginger – bare to tredeler av de minste. Alle som hadde gjennomført slike kartlegginger, opplyste at de var foretatt i 2000 eller senere, innen 2003 i hver tiende kommune, i perioden 2003–2005 i fire av ti kommuner, og i løpet av 2006 og 2007 i halvparten av kommunene. Disse kartleggingene var imidlertid ikke egnet til å besvare spørsmål om endringer i antallet bostedsløse, og enda mindre spørsmål om årsakene til slike endringer.

Spørsmålet til kontaktpersonene om antallet bostedsløse hadde steget eller sunket i løpet av tilskuddsperioden, ble besvart av de fleste. De fleste som svarte at antallet hadde sunket, besvarte også et oppfølgende spørsmål om dette var et resultat av tilskuddsordningen og de tiltakene den hadde støttet, jamfør tabell 4.19. Et spørsmål om de kunne anslå hvor stor endringen i antallet bostedsløse hadde vært, ble imidlertid besvart av for få til at det kan kommenteres.

Tabell 4.19 Andel av kontaktpersonene fordelt etter hvordan de vurderer utviklingen i antallet bostedsløse i kommunen i tilskuddsperioden og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Antallet bostedsløse er uendret	50	29	29	36
Antallet har steget	5	5	6	5
Antallet har sunket	42	67	65	58
Nedgangen skyldes tilskuddet:				
-I ganske stor grad	42	69	50	55
-I ganske liten grad	25	-	7	10
Usikker / vanskelig å si	33	31	43	36
N =	20	20	20	60

Vi ser av tabell 4.19 at i gjennomsnitt to av tre kontaktpersoner i de to største kommunegruppene oppgir at antallet bostedsløse har sunket. I gruppen av kommuner med under 15 000 innbyggere gjelder det bare 44 prosent. Kun et fåtall (5 prosent) rapporterer at det har blitt flere bostedsløse i tilskuddsperioden; resten mener at antallet er uendret. På spørsmål til de som oppga at antallet hadde sunket, om i hvilken grad nedgangen kan tilskrives tilskuddet, svarer vel en tredel at de er for usikre til å uttale seg om dette. Vel halvparten svarer imidlertid at denne nedgangen i ganske stor grad skyldes tilskuddet. Et flertall rapporterer altså at antallet bostedsløse har blitt mindre, men av denne halvparten er det nesten en halvpart som ikke bekrefter at dette er et resultat av tilskuddsordningen.

Om ikke antallet bostedsløse har blitt mindre som en følge av tilskuddet, vil tilskuddet kunne ha hatt mange andre gunstige konsekvenser, både for de som fremdeles er bostedsløse, og for de som har fått et botilbud, men som trenger et differensiert tilbud av oppfølgingstjenester for å kunne beholde dette botilbudet. Omfanget av tjenestetilbudet til brukerne, og naturligvis også kvaliteten av dette tilbudet, er derfor også svært viktige momenter i en samlet vurderinger av denne tilskuddsordningen. Kontaktpersonenes vurdering av tilskuddets konsekvenser for omfanget av tjenestetilbudet er presentert i tabell 4.20. Vi ser at vurderingene her er svært samstemmige; i alle tre kommunegruppene mener vel 90 prosent av våre informanter at tilskuddet, i svært eller ganske stor grad, har ført til økning i omfanget av tjenestetilbudet.

Tabell 4.20 Andel av kontaktpersonene fordelt etter sin vurdering av tilskuddets konsekvenser for omfanget av tjenestetilbudet til bostedsløse, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Tilskuddet førte til økning i omfanget av tjenestetilbudet:				
I svært stor grad	27	36	40	34
I ganske stor grad	64	55	55	58
Ingen endring	-	5	-	2
I ganske liten grad	5	5	5	5
I svært liten grad	-	-	-	-
Vanskelig å si / vet ikke	5	-	-	2
N =	22	22	20	64

Nærmere om konsekvenser

I dette som i andre tiltak var det noen konsekvenser man var mer opptatt av enn andre. Tiltakenes – og tilskuddsordningens – skjebne var knyttet til noen sentrale målvariabler. For evalueringen er det en hovedoppgave å kunne dokumentere hvordan disse målvariablene har utviklet seg, og tiltakenes betydning i denne forbindelsen. I tillegg til tiltakenes konsekvenser for disse mest sentrale målvariablene, vil de også ha andre konsekvenser både for brukerne og for kommunene. Noen av disse konsekvensene kan ha en viktig funksjon som delmål som sier noe om betingelsene for at hovedmålene kan realiseres. Andre konsekvenser kan ha karakter av utilsiktede bivirkninger, som kan være både positive og negative, alt etter fra hvilket ståsted de blir vurdert.

I tabell 4.21 presenterer vi resultatene av et batteri av spørsmål om tiltakenes konsekvenser, først og fremst for kommunene/bydelene og for utformingen av tjenestetilbudet til de bostedsløse, sett i en videre sammenheng. Noen av konsekvensene har vi belyst før, men da med andre spørsmålsformuleringer. Det første spørsmålet gjelder tiltakenes konsekvenser for kommunenes økonomi. Under halvparten av informantene oppgir at økonomien i kommunen/bydelen har blitt bedre; seks av ti rapporterer det samme fra de største byene. At ikke flere rapporterer om en bedret kommuneøkonomi, er kanskje et skuffende resultat. Vi må imidlertid huske at selve tilskuddene gjennomgående er små, jamfør delkapittel 4.2. Positive virkninger av betydning for kommuneøkonomien er det vel heller ikke realistisk å regne med på kort sikt. I rundskrivet om boligsosialt arbeid sies det at mye tyder på at et planmessig godt boligsosialt arbeid også er god kommuneøkonomi (U-10/2002). Innsparinger kunne man forvente ville skje for eksempel ved at bruken av hospits ble redusert, og generelt ved en bedre ressursutnyttelse på dette feltet. Åtte av ti rapporterer om i alle fall bedre kunnskap om ressursutnyttelse, om ikke bedre ressursutnyttelse. Når det gjelder hospits, er det også

omlag halvparten som sier at antallet plasser har gått ned; i de største bykommunene gjelder det syv av ti kommuner.

Av de andre spørsmålene gjelder tre kompetansesituasjonen, to gjelder tjenestetilbudet og tre boligtilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Svarene på kompetansespørsmålene er ganske entydige og samstemmige; omtrent alle rapporterer om økt kompetanse, hvilket bekrefter de opplysningene om kompetanse som ble analysert ovenfor. Det samme gjelder med hensyn til tjenestetilbudet: Det rapporteres samstemmig fra omtrent alle at tjenestetilbudet er blitt utvidet og samtidig bedre tilpasset den enkeltes behov. Dette er en veldig positiv vurdering sett i forhold til hovedmålet med tilskuddsordningen: å bidra til at bostedsløse og rusmisbrukere får tjenester i boligen. Samtidig må det tas høyde for at tilskuddet i stor grad er brukt til å opprette tjenester til grupper som i liten grad har fått et adekvat tjenestetilbud tidligere. Hva angår boligtilbudet, viser svarene et mer sammensatt bilde; tre av fire rapporterer at boligtilbudet er blitt bedre, men bare halvparten rapporterer at henholdsvis bruken av midlertidige boliger og antallet hospitsplasser har gått ned som en følge av tiltakene.

I avsnitt 4.1 påpekte vi at det ved tolkningen av kontaktpersonenes vurderinger må tas høyde for at de, på bakgrunn av sin rolle ved utforming og iverksetting av tiltakene,

Tabell 4.21 Andel av kontaktpersonene som mener nedenfor nevnte påstander passer svært eller ganske bra om hvilke konsekvenser tiltaket har hatt for kommunen/bydelen, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Bedre økonomi for kommunen/bydelen	33	44	58	45
Bedre kunnskap om ressursutnyttelse	78	89	79	82
Boligtilbudet er blitt bedre	72	68	90	77
Bruken av midlertidige boliger har gått ned	39	52	59	50
Antall hospitsplasser har gått ned	35	37	69	48
Tjenestetilbudet er utvidet	100	90	95	95
Tjenestetilbudet er blitt bedre tilpasset den enkeltes behov	100	89	94	95
Økt kompetanse om bostedsløses behov for tjenester	94	90	90	91
Økt kompetanse om bostedsløses boligbehov	100	85	95	93

kan ha en tendens til å gi for positive vurderinger – særlig av tjenestetilbudet – men også generelt ved vurderingen av resultatene av tiltakene. Dette bør vi ha i minnet ved tolkningen av de gjennomgående svært positive vurderingene av tiltakseffekter som presenteres i tabell 4.21. Ved tolkningen av mulige konsekvenser av tiltakene under denne tilskuddsordningen, må vi også være oppmerksomme på at enkelte kommuner har flere tiltak, og at mange også har tiltak finansiert med tilskudd fra andre ordninger. Dette gjør det naturligvis vanskelig å bedømme hvilke konsekvenser som skyldes hvilke tiltak.

Tjenestetildeling: brukervedvirkning og saksbehandlingsrutiner

I Stortingsmelding nr. 25 1996–1997 argumenteres det for at brukervedvirkning skal være et overordnet mål innen helse- og sosialtjenestene. Brukervedvirkning kan skje både på individ- og systemnivå. På individnivået betyr det at klienten/brukeren får innflytelse over utformingen av den behandling / de tjenester hun/han blir tilbudt. Medvirkning på systemnivå impliserer at brukerne som gruppe på en eller annen måte trekkes inn i utformingen av tjenestetilbudet til gruppen.

Brukervedvirkning kan realiseres gjennom bruk av ulike typer virkemidler. Enkelte av disse virkemidlene står kommunene/behandlere/tjenesteyterne fritt til om de vil bruke, andre er de pålagt å bruke ved lov. Et slikt lovpålagt virkemiddel er individuell plan (IP). Formålet med individuell plan er at klienten skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. I pasientrettighetsloven § 2–5 og lov om sosiale tjenester § 4–3a er klienten/pasienten gitt rett til IP. I kommunehelsetjenesteloven – og andre lover som regulerer offentlige helsetjenester – er det offentlige pålagt en plikt til å tilby IP til sine pasienter.

Vi stilte flere spørsmål om hvordan brukervedvirkningen praktiseres i tiltaks-kommunene og hvilke saksbehandlingsrutiner som følges ved tildeling av boligsosiale tjenester. Resultatene er presentert i tabellene 4.22–4.28. Tabell 4.22 viser først og fremst kontaktpersonenes vurdering av den individuelle brukervedvirkningen. Nesten ingen sier at brukervedvirkning ikke er prioritert i deres kommune. De fleste – i gjennomsnitt seks av ti – sier at IP fungerer godt som verktøy for individuell brukervedvirkning i deres kommune. Dette harmonerer godt med at et tilsvarende flertall sier at brukerne i deres kommune er med på å utforme eget tilbud. Vi skal merke oss at det på dette området er en markert forskjell mellom kommunene. Det er i de minste kommunene man har den mest positive oppfatningen av IP som redskap for individuell brukervedvirkning. Her mener tre firedeler at IP fungerer godt, og syv av ti at brukerne er med på å utforme eget tilbud. I de største kommunene derimot er det mange – hele syv av ti – som gir uttrykk for at det er vanskelig å sette opp individuelle planer for lengre tid om gangen. Fra casestudien (Ytrehus mfl. 2007b) vet vi at noen velger å bruke mer avgrensede handlingsplaner eller boavtaler som også inneholder noen av de

samme temaene som IP. Disse handlingsplanene kan også gi brukeren en viss innflytelse på eget tilbud, men er ikke like omfattende som en individuell plan, og utgjør heller ikke det samme prosessverktøyet. Fra casestudien vet vi også at noen kommuner mener at bruk av ansvarsgrupper kan være en adekvat metode for å sikre brukerinnflytelse over tjenestetilbudet. At det oppleves som vanskeligere å sette opp langsiktige IP-er i de største bykommunene, forklarer rimeligvis at det nettopp er der færrest – bare vel halvparten – er villige til å gå så langt som til å si at brukeren er med på å utforme eget tilbud. Men som vi ser, de aller fleste (ni av ti) mener også her at brukerne har innflytelse på eget tilbud. Så kan vi stille spørsmål om hva det er ved storbyene som gjør det vanskeligere å bruke IP der enn i mindre kommuner. Kan det ha noe å gjøre både med byene og bylivet, og med brukerne? I storbyene kan det kanskje være flere brukere med omfattende rusproblemer. I casestudien, jamfør Ytrehus mfl. (2007b), ble vi for eksempel gjort oppmerksom på at noen tjenesteutøvere opplever at IP kan bli for krevende for folk som er i rus; de mener at brukerne verken orker eller klarer å se fremover i den grad en IP krever. At en så stor andel mener at brukerne har innflytelse på eget tilbud, kan også handle om at det jobbes tett opp mot brukerne, og at man tilstreber å tilpasse tjenestetilbudet til brukernes behov, jamfør Ytrehus mfl. (2007b).

Tabell 4.22 Andelen av kontaktpersonene som sier seg helt eller ganske enig i de nedenfor nevnte påstander om brukermedvirkningen i kommunen/bydelen, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent. (Flere svar mulig)

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Brukeren er med på å utforme eget tilbud	70	65	55	63
Brukeren har innflytelse på eget tilbud	80	75	90	81
Savner innspill fra brukergruppen	45	40	58	47
Individuell plan fungerer godt som verktøy for individuell brukermedvirkning	75	50	65	64
Vanskelig å sette opp individuelle planer for lengre tid om gangen	32	60	71	53
Brukermedvirkning er ikke prioritert	10	-	-	3
Brukermedvirkning er ikke relevant for tiltaket	-	-	5	2

Spørsmålet til kontaktpersonene om de savner innspill fra brukergruppen, dreier seg om brukermedvirkningen på systemnivået. Medvirkning fra en kategori brukere forutsetter enten at de er organisert på en eller annen måte, eller at det finnes organisasjoner som tar seg av og representerer deres interesser – for eksempel overfor myndighetene på ulike nivå. De brukerne det her dreier seg om, er ofte ikke organisert, selv i større kommuner hvor de kan være mange i antall, jamfør kommentarene til tabell 4.24. Knappt 50 prosent sier at de savner innspill fra brukergruppen. Det er kanskje noe overraskende at det er fra de største kommunene man oftest oppgir å savne slike innspill. Her må vi imidlertid huske at hvorvidt man uttrykker et savn av et gode, ikke nødvendigvis er det samme som at dette godet ikke finnes. Savn uttrykker noe om relasjonen mellom tilbud og behov. Et uttrykt savn av innspill fra bostedsløse og rusmisbrukere vil henge sammen med hvilket behov man opplever å ha for deres innspill. At det er flest som savner innspill fra denne brukergruppen i de største kommunene, kan derfor være fornelig med at det er i disse kommunene man oftest finner ulike brukerorganisasjoner som også kan representere rusmisbrukere og bostedsløse. Det er forøvrig litt uventet at så mye som halvparten ikke savner innspill fra denne brukergruppen. Fra de tidligere delrapportene i dette evalueringsprosjektet vet vi at brukermedvirkning på systemnivå er lite prioritert.

Skal vi stole på resultatene som er gjengitt i tabell 4.23, er kommunene på høyde med de kravene som stilles til dem om at de skal informere brukerne om deres rettigheter til IP. Fire av ti opplyser at de alltid gir slik informasjon til brukerne; ytterligere fire av ti sier at mer enn halvparten får slik informasjon. Andelen kommuner som informerer mer enn halvparten av sine brukere om deres rettigheter til IP, ligger på omlag 80 prosent, uavhengig av kommunestørrelsen. Her ser det ut som de minste kommunene har de beste informasjonsrutinene; over 50 prosent av dem oppgir at de alltid gir slik informasjon til brukerne.

Tabell 4.23 Andelen av kontaktpersonene som oppgir at kommunen/bydelen informerer brukerne om deres rettigheter til individuell plan, fordelt etter omfanget av informasjonen og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Alltid	55	32	30	39
For mer enn halvparten	23	50	50	41
For omkring halvparten	9	-	5	5
For færre enn halvparten	-	5	-	2
Sjelden eller aldri	5	-	5	3
Usikker / vet ikke	9	14	10	11
Ikke aktuelt	-	-	-	-
N =	22	22	20	64

I spørsmål 38 i spørreskjemaet spurte vi om hvorvidt brukerorganisasjonene inviteres inn i kommunene/bydelens arbeid med bostedsløshet. Svaralternativene, og svarfordelingen, fremgår av tabell 4.24. I tillegg til svaralternativene i planarbeidet og i beslutningsprosesser ble det her gitt anledning til å svare ingen aktuelle brukerorganisasjoner, at det er vanskelig å komme i kontakt med brukerorganisasjoner og usikker / vet ikke. Her er svaralternativene ingen aktuelle brukerorganisasjoner og usikker /vet ikke gjensidig utelukkende overfor hverandre og overfor de tre andre alternativene. Det er imidlertid logisk mulig å svare bekreftende på de tre andre alternativene samtidig.

Vi ser at vel 50 prosent av informantene – uavhengig av kommunetype – svarer at brukerorganisasjonene blir trukket inn i kommunenes planarbeid på dette området. Dette kan i utgangspunktet virke som en overraskende høy andel, men her må vi huske at det utvalget vi analyserer, ikke er et representativt utvalg av norske kommuner, men de kommunene som har søkt om – og fått – midler fra den tilskuddsordningen vi evaluerer her. Mindre enn en femdel oppgir at brukerorganisasjoner blir trukket inn i beslutningsprosesser. Dette skjer oftest i de største kommunene. Dette svaralternativet var ment å fange opp de tilfeller som måtte forekomme av at organisasjonene blir trukket inn i det løpende arbeidet med utforming, iverksetting og drift av tiltak overfor de bostedsløse – til forskjell både fra utarbeidingen av planer på dette området og utarbeiding av behandlingsopplegg for enkeltindivid. Betegnelsen beslutningsprosess er imidlertid ingen god og presis betegnelse for denne realiteten. Derfor er det også vanskelig å tolke hva det betyr at knapt 20 prosent har svart bekreftende på dette svaralternativet.

17 prosent har svart usikker / vet ikke på dette spørsmålet; det er svært mye sammenlignet med svarene på de fleste andre spørsmålene. Det omfatter nok usikkerhet både om hvorvidt det overhodet finnes brukerorganisasjoner i kommunen/bydelen, og dersom det finnes, om de blir trukket inn i kommunens/bydelens arbeid på dette området. Og endelig omfatter det usikkerhet om hva beslutningsprosesser dekker i denne forbindelsen.

Til slutt kan vi merke oss at en firedel av informantene oppgir at det ikke finnes brukerorganisasjoner i deres kommune/bydel. Andelen som svarer slik, synker markert med kommunistørrelsen, fra 36 til 15 prosent. Dette er ikke uventet sett på bakgrunn av at de største kommunene – som også omfatter de største byene (og flere av bydelene i Oslo) – naturligvis også har flere brukere enn de mindre kommunene.

En firedel av kontaktpersonene har svart at det ikke er aktuelle brukerorganisasjoner i deres kommune/bydel. Har informantene vært i tvil om det eksisterer slike organisasjoner, vil vi anta at de ville ha svart usikker / vet ikke. Dersom all den rapporterte usikkerheten (17 prosent har rapportert at de er usikre) er usikkerhet om hvorvidt det eksisterer slike organisasjoner eller ikke, får vi til sammen maksimalt vel 40 prosent (25 + 17 prosent) som ikke kan bekrefte at det eksisterer relevante brukerorganisasjoner. Hvorvidt det er mye eller lite, er vanskelig å bedømme. En forsiktig konklusjon på de

Tabell 4.24 Andelen av kontaktpersonene som oppgir at brukerorganisasjonene inviteres inn i kommunen/bydelens arbeid med bostedsløshet, fordelt etter hvilken type arbeid det dreier seg om og etter kommunestørrelse. Prosent. (Flere kryss mulig)

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
I planarbeid	45	55	55	52
I beslutningsprosesser	9	18	25	17
Vanskelig å komme i kontakt med brukerorganisasjoner	14	23	5	14
Ingen aktuelle brukerorganisasjoner	36	23	15	25
Usikker / vet ikke	23	9	20	17
N =	22	22	20	64

data vi har samlet inn, vil være at det i omlag en tredel av tilskuddskommunene ikke var mulig å realisere brukermedvirkning på systemnivå fordi det ikke eksisterte aktuelle brukerorganisasjoner. Samtidig vet vi at brukerorganisasjoner som for eksempel Rusmiddelbrukernes Interesseorganisasjon (RIO) er organisert med regionale avdelinger over hele landet.

Saksbehandlingsrutiner

I Rundskriv U-10/2002 (Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold) som ble gitt ut i fellesskap av Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet, er det gitt en omfattende beskrivelse av de saksbehandlingsrutiner og standarder departementene mener kommunene skal følge ved tildeling av ytelser etter lov om sosiale tjenester. I dette rundskrivet argumenteres det for at både økonomisk støtte, tjenester og boliger som tildeles folk på grunnlag av behovsprøving med hjemmel i lov om sosiale tjenester (LOST), er å oppfatte som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Når dette er tilfelle, stilles det flere viktige krav til saksbehandlingen. Det skal fattes vedtak som beskriver og avgrenser den ytelsen/tjenesten som tildeles, og hvem tjenesten/ytelsen tildeles til. Vedtaket skal være skriftlig. Skjer tildelingen på grunnlag av en søknad, skal søknaden behandles og besvares skriftlig. Gis det avslag, skal avslaget begrunnes, og det skal gis opplysning om at søkeren har klageadgang, og hvor man skal klage.

De saksbehandlingsrutinene kommunene følger ved tildeling av boliger og tjenester – og som også ble fulgt ved tildeling av tjenester finansiert av midler fra dette tilskuddet – ble belyst med to spørsmål. I spørsmål 35 spurte vi om boliger og tjenester til bostedsløse tildeles med hjemmel i lov om sosiale tjenester (LOST) §§ 4.2 og 4.3. I spørsmål 36 spurte vi i hvilken grad tildelingen av boligsosiale tjenester – etter kon-

taktpersonenes mening – foregår på en måte som tilfredsstiller forvaltningslovens krav om saksbehandling ved enkeltvedtak.

I tabell 4.25 ser vi at det bare er 46 prosent av informantene som oppgir at tildelingen av bolig og tjenester i svært eller ganske stor grad skjer med hjemmel i LOST. Andelen som svarer slik, varierer overraskende lite med kommunestørrelse, selv om den er noe høyere i de største kommunene enn i de to andre gruppene. Det er imidlertid overraskende at 16 prosent av kontaktpersonene fra de største kommunene svarer vet ikke på dette spørsmålet. I realiteten innebærer dette at svært mange brukere her både sitter med et boligtilbud og oppfølgingstjenester som ikke er hjemlet i LOST. Når det gjelder tjenestene, kan dette skyldes at behovene de skal dekke, kan variere mye – også på kort sikt, og at de er vanskelig å avgrense. De kan føre til at tjenesteyter/kommunen opplever det som lite hensiktsmessig å tildele tjenestene på grunnlag av formelle vedtak hjemlet i loven. Boliger som tildeles bostedsløse, er i overveiende grad kommunale utleieboliger. Leieforholdet reguleres da av husleieloven. Tildelingen skal skje med hjemmel i LOST. Dersom det ikke skjer, er det også her en mulig forklaring at leieobjektet kan være vanskelig å avgrense. Det kan være tilfellet dersom folk bor i boliger hvor de deler på fellestjenester som kjøkken, vaskerom, toaletter og fellesrom, men ikke ellers. En annen forklaring er at kommunene, særlig når det gjelder tunge rusmisbrukere, ofte vil oppleve et behov både for å gjøre tildelingen av bolig og tjenester betinget av brukerens atferd, og å kunne sanksjonere brukerne ved å frata dem eller endre den tildelte boligen eller tjenesten på grunn av uakseptabel atferd. Argumentene for slik sanksjonering kan både være hensynet til brukeren selv og de hun/han deler bolig med i et bofellesskap, jamfør Langsether og Skårberg (2007). Slike betingelser og sanksjoner lar seg ikke hjemle i eksisterende lovverk, verken i LOST eller husleieloven. Det er mulig at kommunene føler seg friere til å endre både sitt bolig- og tjenestetilbud til nettopp denne brukergruppen når tilbudet ikke er tildelt ved formelle vedtak og med hjemmel i lov. I den grad kommunene benytter seg av den friheten de føler at de har på dette området,

Tabell 4.25 Andelen av kontaktpersonene fordelt etter i hvilken grad de oppgir at bolig og tjenester til bostedsløse tildeles med hjemmel i lov om sosiale tjenester § 4-2 og § 4-3, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Svært stor grad	14	14	21	16
Ganske stor grad	32	27	32	30
Ganske liten grad	32	27	11	24
Svært liten grad	5	18	16	13
Brukes ikke	5	9	5	6
Usikker / vet ikke	14	5	16	11
N =	22	22	20	63

betyr det at brukerne sitter med tilbud som lett kan bli endret. Om det at kommunene ikke følger loven på dette området prinsipielt betyr at brukerne har en svakere rettslig beskyttelse enn det loven gir, kan være usikkert. At mange brukere i en slik situasjon vil føle at de har lite de skulle ha sagt, kan det ikke være tvil om.

Svarene som er gitt på spørsmålet om hvorvidt boliger og tjenester tildeles med hjemmel i LOST, gjenspeiler seg også i svarene som er gitt på spørsmålet om boligsosiale tjenester tildeles på en måte som tilfredsstill forvaltningslovens krav til saksbehandlingen av goder som tildeles ved enkeltvedtak. Det gjelder goder som tildeles med hjemmel i LOST. Det er imidlertid flere som mener saksbehandlingen tilfredsstill forvaltningsloven enn som mener at tildelingen av boliger og tjenester skjer med hjemmel i LOST. Omlag to tredeler av kontaktpersonene mener forvaltningslovens krav blir fulgt i svært eller ganske stor grad. Også her er det en svak tendens til at de største bykommunene skiller seg ut positivt. Dette er i samsvar med funnene i Langsether og Skårberg (2007) som viser en gjennomgående tendens til at de største kommunene har de formelt sett mest tilfredsstillende saksbehandlingsrutinene når det gjelder tildeling av kommunale leieboliger. Vi skal imidlertid merke oss at her er det hele én av fem av informantene i storbyene svarer at det ikke fattes vedtak ved tildeling av boligsosiale tjenester. Ser vi på svarfordelingen i tabellene 4.25 og 4.26 i sammenheng, kan det virke som om saksbehandlingen i storbyene i større grad enn i de mindre kommunene har en enten-eller-karakter; enten er den stort sett tilfredsstillende, eller så er den overhodet ikke tilfredsstillende.

Tabell 4.26 Andelen av kontaktpersonene fordelt etter i hvilken grad de mener at de boligsosiale tjenestene tildeles på en måte som tilfredsstill forvaltningslovens krav til enkeltvedtak (skriftlig, begrunnet svar om vedtak, opplysning om klageadgang o.l.), og etter kommune-størrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Svært stor grad	23	18	35	25
Ganske stor grad	41	45	35	41
Ganske liten grad	23	14	5	14
Svært liten grad	-	9	-	3
Fatter ikke vedtak	-	5	20	8
Usikker / vet ikke	14	9	5	9
Ikke aktuelt				
N =	22	22	20	64

Om strategi i arbeidet med bostedsløshet

Et viktig aspekt ved denne tilskuddsordningen var at den også skulle endre måten man arbeidet med bostedsløshetsproblematikken på. Det gjelder for eksempel i spørsmålene om brukermedvirkning og hvordan man samarbeider med andre aktører, som vi har drøftet i de foregående avsnittene. Når det dreier seg om mer grunnleggende endringer i måten å arbeide med en oppgave på, kan vi snakke om endringer i strategi. Med de mål og krav denne tilskuddsordningen stilte – også til måten å arbeide på – krevde den ikke nødvendigvis en endring av strategien i arbeidet med bostedsløshetsproblematikken, men det er rimelig å anta at den stimulerte kommunene/bydelene til å sette spørsmålene om strategien i dette arbeidet på dagsordenen.

I spørreskjemaet søkte vi å belyse spørsmålet om strategi med to spørsmål til kontaktpersonene, et spørsmål om hvorvidt tiltaket overhodet fikk noen betydning for kommunen/bydelens strategi i arbeidet med bostedsløshet, og et oppfølgende spørsmål til de som svarte bekreftende på det først, om hva de viktigste momentene i den nye strategien er, jmfør spørsmål 24 og 25 i spørreskjemaet.

I tabell 4.27 ser vi at cirka en tredel av kontaktpersonene opplyser at kommunen/bydelen ikke hadde noen bestemt strategi i arbeidet med bostedsløshet før denne tilskuddsordningen kom. De største bykommunene skiller seg her positivt ut ved at de sjeldnest rapporterer å ha vært uten strategi. Disse kommunene skiller seg også ut ved å ha størst andel som oppgir at de har beholdt sin tidligere strategi på dette området uendret. Om dette kan tolkes slik at den tidligere strategien var god nok, har vi ikke data til å bedømme. Knappt to tredeler opplyser at arbeidet med disse tiltakene førte til

Tabell 4.27 Andelen kontaktpersoner fordelt etter sin vurdering av betydningen tiltaket fikk for kommunen/bydelens strategi i arbeidet med bostedsløshet, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Hadde ingen bestemt strategi før, og tiltaket førte ikke til endring på dette området	9	14	-	8
Hadde ingen bestemt strategi, men fikk i tilknytning til tilskuddsordningen	32	27	16	25
Hadde en strategi, som er uendret	9	23	32	21
Hadde en strategi, som ble endret i forbindelse med tilskuddsordningen	41	32	42	38
Usikker / vet ikke	9	5	11	8
N =	22	22	19	63

at det enten ble utarbeidet en ny strategi eller at en tidligere strategi ble endret. Alt i alt er det de minste kommunene som oftest melder at tiltakene de satte i gang, førte til at strategien i dette arbeidet ble endret. Dette er heller ikke uventet, sett på bakgrunn av at de største kommunene vel gjennomgående har både størst og lengst erfaring fra arbeidet med bostedsløshet.

Der informantene hadde oppgitt at det hadde skjedd endringer i strategien, ble de bedt om å oppgi de viktigste momentene i den nye strategien ved å krysse av på en liste med gitte svaralternativer. Svaralternativene og svarfordelingen er gjengitt i tabell 4.28. Det var anledning til å krysse av for flere strategimomenter, og ytterligere momenter kunne spesifiseres under kategorien annet. Kategorien annet ble bare brukt i fire tilfeller, og utelates her.

De strategiendringer som hyppigst nevnes, er endret tjenestetilbud, endringer i organiseringen av arbeidet og at brukermedvirkning er gitt en mer sentral plass enn før. Ellers kan vi merke oss at både når det gjelder målsetting for arbeidet, målgrupper og brukermedvirkning, rapporteres det hyppigst om endring fra de største kommunene. Det kan se ut som at når det først har blitt foretatt en gjennomgang av strategien, så er det i de største kommunene man har gått grundigst til verks, i alle fall målt ut fra opplysningene om hvor hyppig det er foretatt endringer i de fleste strategimomentene.

Tabell 4.28 Andelen kontaktpersoner fordelt etter viktigste momenter de oppgir i en ny strategi der strategien ble endret, og etter kommunistørrelse. Prosent. N = Antall kommuner/bydeler hvor strategien er endret. (Flere svar mulig)

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Endring i målsettingen for dette arbeidet	31	38	82	48
Endring i tjenestetilbudet	81	85	91	85
Endring av målgruppe	25	8	64	30
Endring i organiseringen av arbeidet	69	69	64	68
Klarere plassering av det overordnede ansvaret for dette arbeidet	25	38	18	28
Brukermedvirkning har fått en mer sentral plass	63	62	91	70
N =	16	13	11	40

4.6 Om videreføring av tiltakene

For Sosial- og helsedirektoratet var det en hovedmålsetting med denne tilskuddsordningen å få kommunene til å sette i gang tiltak overfor de bostedsløse som både kunne og skulle videreføres etter at tilskuddsperioden var over. Kommunene måtte allerede da de søkte om midler fra direktoratet, redegjøre for hvilke planer de hadde på dette området. At det ble stilt som mål å omgjøre tiltak finansiert med øremerkede midler for en avgrenset periode til permanente ordninger, medførte mange typer krav til kommunene. Det måtte få konsekvenser både for organiseringen, forankringen og gjennomføringen av tiltakene. Det betydde først og fremst at det måtte sikres et langsiktig finansieringsgrunnlag for de videreførte tiltakene. Det hadde videre viktige personalpolitiske konsekvenser; det signaliserte i alle fall mulighetene for flere, og kanskje faste, stillinger på dette feltet i årene som kommer. Sist, men ikke minst var det også et signal til de bostedsløse om et sterkere, langsiktig offentlig engasjement for å løse deres problemer.

I spørreskjemaet ble det stilt flere spørsmål for å belyse videreføringsproblematikken. I spørsmål 45 spurte vi om hvorvidt tiltakene ble videreført eller ikke, og i tilfelle de var videreført, om det hadde skjedd med eller uten endringer. Halvparten av kontaktpersonene oppgir at tiltakene ble direkte videreført uten endringer; én av fem oppgir at de ble videreført med noen få endringer, 15 prosent sier at bare mindre deler av tiltaket ble videreført, jamfør tabell 4.29. Nesten ingen sier at tiltaket ikke ble videreført, men én av fire av kontaktpersonene i de minste kommunene er usikre på hva de skal svare her. Ser vi på kategoriene direkte videreført uten endring og videreført med noen få endringer samlet, er det de største kommunene som har den beste måloppnåelsen på

Tabell 4.29 Andelen av kontaktpersonene fordelt etter hva de har opplyst om hvorvidt tiltaket har blitt videreført med egne midler etter at tilskuddsordningen opphørte, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Ja, det er blitt direkte videreført	37	57	50	48
Ja, det har blitt videreført med noen få endringer	16	10	40	22
Ja, men bare mindre deler av tiltaket har blitt videreført	16	19	10	15
Nei, tiltaket er ikke blitt videreført	5	5	-	3
Usikker / vet ikke	26	10	-	12
N =	19	21	20	60

dette området. Videreføring er i stor grad en utfordring for de minste kommunene. Dette bekrefter vår bekymring etter den første spørreundersøkelsen hvor det viste seg at det var de minste kommunene som i lavest grad hadde utarbeidet konkrete planer for videreføring av tiltakene (Ytrehus mfl. 2007a: 98).

I de tilfellene der det ble oppgitt at tiltakene var videreført, ble det stilt oppfølgende spørsmål om hvilken type endringer som eventuelt hadde blitt foretatt etter at kommunene selv hadde overtatt det fulle ansvaret for tiltakene. Det ble spurt om eventuelle endringer i organiseringen av tjenestene, i omfanget av tjenestetilbudet og med hensyn til målgruppene for tjenestene. Svarfordelingene på disse spørsmålene tyder på at det har blitt foretatt endringer i tjenestetilbudet også der informantene i første omgang har svart at tiltaket er direkte videreført, jamfør tabell 4.29. Svarene på disse spørsmålene er oppsummert i tabell 4.30.

Tabell 4.30 Andelen av kontaktpersoner fordelt etter hva de har oppgitt når det gjelder om det har skjedd endringer i tjenestene etter at de ble videreført, og etter kommunestørrelse. Prosent. N = antall tiltak hvor det er opplyst at de er videreført.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Endret organisering:				
Ja, tjenesten er i dag organisert som en integrert del av det ordinære tjenesteapparatet	71	74	50	64
Ja, tjenesten er i dag organisert som en særtjeneste ved siden av det ordinære tjenesteapparatet	14	16	10	13
Nei, det har ikke skjedd noen endring i organiseringen av tjenesten	14	10	40	23
Endret omfang:				
Ja, tjenestetilbudet er i dag mindre omfattende	21	24	22	22
Ja, tjenestetilbudet er i dag mer omfattende	71	53	56	59
Nei, ingen endring i tjenestetilbudet	8	23	22	19
Endret målgruppe:				
I stor grad samme målgruppe	57	88	65	71
Tjenesten er blitt utvidet	43	12	35	29
Tjenesten er blitt begrenset til en mindre målgruppe	-	-	-	-
N =	14	19	20	53

Den første sekvensen i tabell 4.30 gjelder spørsmålet om eventuelle endringer har hatt konsekvenser for hvorvidt tjenestene er organisert som en integrert del av det ordinære tjenesteapparatet eller som en særtjeneste. For det første kan vi her merke oss at bare cirka en firedel av informantene sier at det ikke har skjedd endringer på dette området, mens cirka to tredeler av dem sier at tjenestene har blitt integrert i det ordinære tjenesteapparatet etter videreføringen. Her er det en markert forskjell mellom kommunene. De minste kommunene rapporterer oftest om endringer, og da endringer til fordel for integrerte løsninger. Storbykommunene rapporterer oftest at det ikke har skjedd endringer, og sjeldnest at det er foretatt organisatoriske endringer til fordel for integrerte løsninger. Dette må imidlertid sees på bakgrunn av at det fra disse kommunene også oftest ble rapportert at tiltakene var organisert som integrerte tjenester da tiltakene ble etablert, jamfør tabell 4.3. Det stemmer også med at det er disse kommunene som oftest rapporterer at tiltakene er videreført uten endring, jamfør tabell 4.29.

Når det gjelder omfanget av tjenestetilbudet, er det bare omlag 20 prosent som rapporterer at det ikke har skjedd noen endring etter kommunene selv overtok ansvaret. De aller fleste – omlag seks av ti – rapporterer om et mer omfattende tilbud. Det gjelder særlig de minste kommunene. Hvorfor det er slik, har vi ingen god forklaring på. At tjenestetilbudets omfang er økt, kan bety både at det er utvidet til flere, og/eller at de som allerede nyter godt av det, får mer. I den grad slike økninger i omfang medfører større kostnader, ville vi tro at de største kommunene hadde størst evne til å bære slike kostnadsøkninger. En alternativ forklaring er at de minste kommunene – som kom senest i gang med tiltak på dette området – har foretatt en større opp-prioritering av sine tiltak enn de andre kommunene.

Når det gjelder endringer av tjenestene med hensyn til målgrupper, er bildet et annet. De aller fleste – syv av ti – rapporterer at det ikke er skjedd noen endring på dette området. Tre av ti rapporterer at tjenestene er utvidet til flere målgrupper. Også her skiller de små kommunene seg positivt ut, og en mulig forklaring kan være en mer markert opp-prioritering av bostedsløshetsproblematikken enn i de andre kommunene.

De omlag 20 kommunene/bydelene som oppga at tiltakene enten ikke var videreført, eller kun hadde blitt videreført i svært begrenset omfang, ble spurt om årsakene til dette, jamfør spørsmål 49 i spørreskjemaet. Av de mulige svaralternativene som ble gitt, svarte hele 15 av informantene at dette skyldtes mangel på økonomiske ressurser, tre svarte henholdsvis usikker / vet ikke og annet. Alle informantene fra storbykommunene brukte argumentet om dårlig økonomi. Det antyder kanskje at økonomien i de største bykommunene er minst like anstrengt som i de mindre kommunene.

4.7 Om gjennomføringsproblemer

I spørsmål 51 i spørreskjemaet presenterte vi kontaktpersonene for en liste av konkrete problemer og ba om deres vurdering av hvilken betydning hvert av disse problemene hadde hatt for gjennomføringen av tiltakene. Betydningen kunne klassifiseres i fem kategorier, fra svært stor betydning til ingen betydning, jamfør spørreskjemaet i Vedlegg 1. Her var det også anledning til å svare usikker / vet ikke. I tabell 4.31 presenterer vi – for hvert problem som er nevnt – andelen av kontaktpersonene som oppgir at dette problemet hadde svært stor eller ganske stor betydning for gjennomføringen av det tiltaket de var kontaktperson for.

Det mest slående med opplysningene i tabell 4.31 er at de peker ut ett tema – begrensninger i boligtilbudet – som spesielt problematisk. Her er kontaktpersonene samstemmige i sin oppfatning, uavhengig av kommunestørrelsen. Fra tabell 4.7 husker vi imidlertid at et flertall også mente at botilbudet ga rom for løsninger tilpasset den enkelte bruker. Svarene her og i tabell 4.7 synes derfor å motsi hverandre. Spørsmålene er imidlertid formulert forskjellig. Det dreier seg i begge tilfellene om vurdering av situasjonen for en gruppe, ikke en person, og det gjør også saken mer komplisert. Vi stilte også et spørsmål om hvilke endringer kontaktpersonene så på som mest ønskelig å få gjort i dagens bolig- og tjenestetilbud (spørsmål 17). Svarene på dette spørsmålet (som vi ikke presenterer i en egen tabell her) støtter den vurderingen som kommer til uttrykk i tabell 4.31. Ni av ti sier at de ønsker et mer differensiert og individuelt tilpasset botilbud enn det kommunene tilbyr de bostedsløse i dag. De ulike svarene som er gitt på de ulike spørsmålene om boligtilbudet, understreker hvor viktig spørsmålsformuleringen kan være, kanskje særlig når vi spør om folks vurderinger. Vi kommer nærmere tilbake til problemene med ulike vurderinger av boligtilbudet i avsnitt 4.8.

Vi skal ellers merke oss at fire av ti av informantene peker på manglende økonomisk prioritering fra kommunenes side som et problem. Dette gjelder bare hver femte av informantene fra storbyene, hvilket kan gjenspeile både at storbyene har best økonomi, og at de bostedsløse står høyere på politikernes prioriteringsliste i storbyene enn i de mindre kommunene, jamfør svaret på spørsmålet om manglende politisk vilje til å fatte vedtak. Vi kan også merke oss at så mange som seks av ti gir uttrykk for at det at behovet i brukergruppen var mer sammensatt enn man hadde trodd, skapte problemer for gjennomføringen. Dårlig samarbeid blir nevnt som et viktig problem bare av et fåtall i denne konteksten, hvor vi fokuserer spesielt på problemer for gjennomføringen av tiltakene. Disse svarene bør sees i sammenheng med opplysningene om samarbeidet med ulike etater i tabell 4.14. Der refererer svarene til gode / svært gode samarbeidsrelasjoner. At det der ble rapportert om godt samarbeid med statlige etater og frivillige organisasjoner av under halvparten av informantene, må altså ikke tolkes som at samarbeidet var så dårlig at det skapte store problemer for gjennomføringen av tiltakene.

Tabell 4.31 Andel av kontaktpersoner som oppgir at nedenfor nevnte problemer har hatt svært eller ganske stor betydning under gjennomføringen av tiltaket, fordelt etter kommune-størrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Begrensninger i det kommu-nale boligtilbudet	76	76	78	77
Dårlig samarbeid med private utleiere	10	5	10	8
Dårlig samarbeid med private tjenestetilbydere	-	-	5	2
Dårlig samarbeid med frivillige	5	-	5	3
Dårlig samarbeid andre kommunale etater/seksjoner	26	25	25	25
Dårlig samarbeid med statlige etater	5	5	16	9
Juridiske hindringer som vanskeliggjør gode løsninger	25	10	20	18
Manglende politisk vilje til å fatte vedtak	35	30	15	27
Manglende økonomisk prioritering fra kommunen	53	50	20	41
Behovet i brukergruppen var mer sammensatt enn først antatt	57	62	69	62
Brukerne trakk seg fra tilbudet de fikk	10	10	11	10

4.8 Dagens situasjon – vurdering av kommunenes forutsetninger for å begrense bostedsløsheten

I dette avsnittet skal vi presentere kontaktpersonenes vurdering av noen viktige forutsetninger for å begrense bostedsløsheten i sine kommuner/bydeler, *etter* at tilskuddsperioden er over og de tiltakene som fikk støtte fra denne ordningen, eventuelt er videreført.

Bemanningssituasjon

Vi skal først se på bemanningssituasjonen. Her stilte vi først et spørsmål som tok opp kapasiteten og stabiliteten i arbeidsstyrken. Fra de andre devalueringene sitter vi

med et inntrykk av at flere på kommune-/arbeidsgiversiden var bekymret for stor turnover blant de som arbeider i førstelinjetjenesten innen de etater der det er aktuelt å forankre arbeidet med bostedsløshet. På den annen side ble det av enkelte også uttrykt bekymring for at mye bruk av engasjementer – både i de stillingene som ble finansiert av denne tilskuddsordningen, og rent allment – kunne gjøre det vanskelig å rekruttere, og å beholde, fagfolk på dette området. Stor turnover vil ofte være et resultat av mye bruk av engasjementer, særlig korte engasjementer. Stor turnover blant folk som arbeider i førstelinjen, kan også ha andre årsaker: som stor arbeidsbelastning, vanskelige og psykisk belastende arbeidsoppgaver og manglende muligheter til karriere- og lønsmessige opprykk innen disse arbeidsområdene.

Fra tabell 4.32 fremgår det at de dominerende problemene hva bemanningen angår, etter kontaktpersonenes vurdering, først og fremst er for liten bemanning, og dernest for mye bruk av engasjementer. For liten bemanning rapporteres oftest som et problem i de største bykommunene (inklusive bydelene i Oslo). Engasjementsbruken oppfattes som et problem først og fremst i de minste kommunene. Det har muligens noe å gjøre med at tjenestebehovet i de minste kommunene – hvor det er få bostedsløse og få ansatte – allikevel kan være både svært ressurskrevende og kreve raske endringer, for eksempel dersom folk flytter. Fra kommunens side vil det da kunne fremstå som mest fleksibelt og hensiktsmessig å basere tjenestetilbudet på flere deltidsstillinger på engasjementsbasis. En slik løsning vil også være mindre sårbar for at folk slutter i jobben enn en løsning basert på få, faste heltidsstillinger. Problemet med denne bemanningsløsningen kan være at den fremstår som lite attraktiv for folk, og at det blir vanskelig å rekruttere folk til disse stillingene. Overraskende få ser på stor turnover som et problem. I den grad det vurderes som et problem, er det imidlertid også i de minste kommunene. Det kan se ut som disse kommunene står overfor et personalpolitisk dilemma; behovet for tjenester krever tjenester basert på en bemanning og stillingsstruktur som er lite attraktiv for folk med faglig kompetanse på dette feltet. Slike personer vil både være vanskelige å rekruttere og vanskelige å beholde i jobben. Her vil

Tabell 4.32 Andel av kontaktpersonene fordelt etter sin vurdering av bemanningssituasjonen i kommunen/bydelen, og etter kommunestørrelse. Prosent. (Flere svar mulig)

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
For liten bemanning	55	45	80	59
Usikker bemanning/for mange på engasjement	55	36	30	41
For stor turnover	14	5	-	6
For stor bemanning	-	5	-	2
Passende stor bemanning	23	32	10	22
N =	22	22	20	64

vi også tro at den organisatoriske forankringen av tjenestetilbudet til de bostedsløse vil være av betydning. Er disse tjenestene organisert som en særomsorg, blir de naturligvis mer sårbare bemanningsmessig sett, både dersom behovet endrer seg og dersom folk slutter, enn dersom de er organisert som en integrert del av en større enhet – som for eksempel sosialtjenesten.

Kompetanse

Bemanning er viktig. Kommunenes samlede kompetanse er minst like viktig i arbeidet med å redusere bostedsløsheten. Når vi her snakker om kommunens samlede kompetanse, er det noe mer enn summen av de enkelte ansattes dyktighet. Vi tenker på et kompetansebegrep som også omfatter måten å organisere arbeidet på og systemer for å ta vare på og fornye eksisterende kompetanse når problemene endrer seg. Da vi i spørsmål 31 i spørreskjemaet spurte kontaktpersonene om de opplever at kommunene/bydelene har tilstrekkelige kunnskaper og arbeidsmodeller for å bekjempe bostedsløsheten, var det denne totale kompetansen vi hadde i tankene. Om vi nådde frem til informantene med dette budskapet, er et åpent spørsmål.

Tabell 4.33 tyder på at de fleste kontaktpersonene ser ut til å være rimelig godt fornøyd med den kompetansen kommunene/bydelene i dag har om hvordan bostedsløsheten i deres egen kommune/bydel kan bekjempes. Syv av ti opplever at den kompetansen kommunen har, i svært stor eller ganske stor grad er tilstrekkelig for å hankes med disse problemene. Riktignok er det bare et fåtall som mener at dette gjelder i svært stor grad, og det er mer enn én av fem som mener at det gjelder bare i liten grad. Også her er det en markert forskjell mellom kommunene; de store bykommunene har den mest positive, og de minste kommunene den minst positive, vurderingen av sin egen kommunes kompetanse.

Tabell 4.33 Andel av kontaktpersonene fordelt etter sin vurdering av om kommunen/bydelen i dag har tilstrekkelig kunnskap/arbeidsmodeller om hvordan bostedsløsheten kan bekjempes, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
I svært stor grad	10	14	20	14
I ganske stor grad	52	50	65	56
I ganske liten grad	24	23	5	18
I svært liten grad	10	-	5	5
Usikker / vanskelig å si	5	14	5	8
N =	21	22	20	63

Bolig- og tjenestetilbudet

Bemanningen og kompetansen i det kommunale hjelpeapparatet er avgjørende for omfanget og kvaliteten av tjenestetilbudet til de bostedsløse, og hvor godt dette tilbudet er tilpasset de bostedsløses behov. For å lykkes i arbeidet med å bekjempe bostedsløsheten og å gi de bostedsløse et verdig liv, er imidlertid en tilpasset bolig det aller mest sentrale. Ingen opphører å være bostedsløs uten å få adgang til en bolig som vedkommende – med assistanse av oppfølgingstjenester – er i stand til å beholde og å bo i. I spørreskjemaet ba vi kontaktpersonene om å gi sin vurdering av hvor tilfredsstillende de mente kommunens/bydelens bolig- og tjenestetilbud var, etter at tilskuddsperioden var avsluttet (spørsmål 26). I tabell 4.34 viser vi andelen informanter som vurderer både bolig- og tjenestetilbudet til å være svært tilfredsstillende eller ganske tilfredsstillende. Her skal vi merke oss at boligtilbudet vurderes som langt mindre tilfredsstillende enn tjenestetilbudet. Dette inntrykket blir ytterligere forsterket når vi ser på svarfordelingen på de opprinnelige svaralternativene i spørsmål 26 hver for seg. Bare 3 prosent vurderer boligtilbudet som svært tilfredsstillende – ingen i de to største kommunetyper gir denne vurderingen. I tillegg er det over 20 prosent som sier at boligtilbudet er svært lite tilfredsstillende. Vurderingene av boligtilbudet på grunnlag av spørsmål 26 er konsistente med de vurderingene kontaktpersonene gjorde på grunnlag av spørsmålene 17 og 51, jamfør diskusjonen i tilknytning til tabell 4.31. De er imidlertid ikke umiddelbart forenlige med vurderingene av boligtilbudet basert på spørsmål 16, jamfør tabell 4.7. Svarene på spørsmål 16 kan tolkes som at flertallet av våre informanter vurderer botilbudet i tiltakene som tilfredsstillende. Svarene på spørsmål 51 viser imidlertid at det også er et flertall som er enig i at begrensninger i det kommunale boligtilbudet skapte problemer for gjennomføringen av oppfølgingstiltakene. En mulig tolkning av denne uoverensstemmelsen kan være at boligforholdene for de brukerne som fikk tjenester finansiert av disse tilskuddsmidlene, ikke var så standardiserte / lite fleksible at de medførte vesentlige begrensninger på mulighetene for å gi et individuelt tilpasset tjenestetilbud. Det utelukker imidlertid ikke at et flertall av kontaktpersonene samtidig kan ha opplevd at boligtilbudet både var for lite differensiert og hadde for dårlig standard, jamført med boligmassen for øvrig. Når de blir direkte spurt om å gradere betydningen av et utvalg av potensielle problemer som alle har hatt relativt begrenset betydning – som det gjøres i spørsmål 51, jamfør

Tabell 4.34 Andelen av kontaktpersonene som vurderer bolig- og tjenestetilbudet i dag som svært eller ganske tilfredsstillende, fordelt etter kommunistørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000-40 000	Over 40 000	Totalt
Tilfredsstillende boligtilbud	50	41	42	45
Tilfredsstillende tjenestetilbud	77	95	70	81
N =	22	22	20	64

tabell 4.31 – inviteres det til en jamføring mellom problemer som kan resultere i at et flertall, i denne konteksten, er villig til å snakke om begrensninger i det boligtilbudet som var aktuelt for brukerne av oppfølgingstjenestene i denne tilskuddsordningen. At et flertall snakker om begrensninger i botilbudet i tiltaket, er godt forenlig med at kun et mindretall (45 prosent) vurderer dagens samlede kommunale boligtilbud til de vanskeligstilte som tilfredsstillende. Denne vurderingen av dagens boligtilbud samsvarer på sin side godt med at flertallet ønsker at kommunene hadde et bedre og mer differensiert boligtilbud enn det har i dag

Det er ellers en viss variasjon mellom de tre kommunetypene vi ser på. Dette er en usystematisk variasjon som vi ikke har noen god forklaring på.

Boligtilbudet ser ut til å være et større problem enn tjenestetilbudet for kommunene. Casestudierapporten viste også at i noen tilfeller var boligtilbudet en begrensende faktor for et godt tjenestetilbud. Samtidig kan vi ikke se bort fra at den veldig positive vurderingen av tjenestetilbudet kan ha sammenheng med at den som har besvart spørreskjemaet, er ansvarlig for dette tilbudet, mens boligtilbudet kanskje er lettere å kritisere fordi det som regel er underlagt en annen etat. Uansett er det flere tilbagemeldinger i evalueringsprosjektet som tyder på at det gjenstår en del arbeid for å få et tilfredsstillende boligtilbud til de bostedsløse.

Samarbeidsrelasjoner

I tabell 4.35 har vi summert opp og presentert andelene av kontaktpersonene som vurderer samarbeidet med ulike aktører som svært eller ganske tilfredsstillende i dag. Her dreier det seg om kommunene/bydelenes tilbud til bostedsløse rent generelt. Aktørene vi har valgt ut for å få en vurdering av samarbeidsrelasjonene til, er aktører som man ofte må ha et omfattende samarbeid med for å kunne utvikle og gjennomføre et vellykket bolig- og tjenestetilbud for de bostedsløse. Samarbeidet med andre kommunale etater i egen kommune får det beste skussmålet. Samarbeidet med statlige etater kommer også bra fra det. Dette er ikke i samsvar med kontaktpersonenes vurdering av samarbeidet med statlige etater ved gjennomføringen av tiltakene under tilskuddsordningen. Der ble det rapportert om dårligst samarbeid med statlige etater og frivillige organisasjoner, jmfør tabell 4.14. Om dette skyldes at samarbeidsklimaet i relasjon til statlige etater var spesielt dårlig ved gjennomføringen av denne tilskuddsordningen, eller om det skyldes at samarbeidet rent generelt har bedret seg – kanskje også som et resultat av disse tiltakene – har vi ikke grunnlag for å bedømme.

Når det gjelder samarbeidet med frivillige aktører, private utleiere og andre kommuner, er det fra 13 til 23 prosent som oppgir at de ikke har slikt samarbeid. For de som har erfaringer fra slikt samarbeid, er derfor andelen som vurderer dette samarbeidet som tilfredsstillende, noe høyere enn de «bruttoandelene» som er presentert i tabell 4.35. Vi kan ellers merke oss at det også her er en viss forskjell mellom kommunene.

Tabell 4.35 Andeler av kontaktpersonene som vurderer samarbeidsrelasjonene til andre aktører som svært eller ganske tilfredsstillende, fordelt etter aktør og kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Samarbeid med statlige etater	59	77	70	69
Samarbeid med andre kommuner	29	55	72	51
Samarbeid mellom kommunale etater/seksjoner	82	77	75	78
Samarbeid med private/frivillige aktører	43	32	70	48
Samarbeid med private utleiere	27	36	42	35
N =	22	22	20	64

Det skyldes delvis at det er stor ulikhet mellom kommunene når det gjelder om de overhodet samarbeider med andre. Når det gjelder de minste kommunene, er det cirka 40 prosent som ikke samarbeider med andre kommuner, og cirka 25 prosent som ikke samarbeider verken med frivillige aktører eller private utleiere. Det samme gjelder mindre enn 10 prosent av de største kommunene.

4.9 Generell vurdering av tilskuddsordningen

Avslutningsvis i denne surveyen stilte vi to konkrete og to generelle spørsmål om denne tilskuddsordningen. Først forsøkte vi å uteske kontaktpersonenes syn på hvordan Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmennene hadde forvaltet ordningen, dernest stilte vi et spørsmål om de trodde at denne ordningen hadde vært en verdifull satsing, sett fra brukernes side. Deretter stilte vi et spørsmål om hva de mener om at staten forsøker å styre kommunenes virksomhet ved bruk av øremerkede midler. Surveyen ble avrundet med et spørsmål av mer prinsipiell karakter: om hvilke aspekter som i dag er viktigst for en oppjustering av boligsosialt arbeid.

Direktoratets mål med ordningen

Kontaktpersonene viste seg å være svært samstemte i sitt syn på om direktoratet og Fylkesmennene hadde lyktes med å signalisere hva de aktet å oppnå med dette tiltaket, jamfør tabell 4.36. Omlag ni av ti opplevde at målene hadde vært både konkrete og tydelige. Det avtegner seg en viss variasjon i svarene fra kommunene når det gjelder kommunestørrelse. I gruppen av kommuner med folketall mellom 15 000 og 40 000

Tabell 4.36 Andel av kontaktpersonene fordelt etter hvorvidt de opplevde at Sosial- og helsedirektoratet eller Fylkesmannen hadde konkrete og tydelige mål med tilskuddsordningen, og etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Ja, i svært stor grad	36	19	35	30
Ja, i ganske stor grad	41	76	55	57
Nei, bare i liten grad	9	5	10	8
Nei, opplevde ikke tydelige og konkrete statlige mål	5	-	-	2
Usikker / vet ikke	9	-	-	3
N =	22	21	20	63

er det en annen fordeling på svarkategoriene svært stor og ganske stor grad enn i de to andre gruppene. Dette betrakter vi som en tilfeldighet.

Kontaktpersonenes vurdering av tiltaksordningen, sett fra brukernes perspektiv

Her utfordret vi kontaktpersonene til å sette seg i brukernes sted, og fra den posisjonen forsøke å gi en totalvurdering av denne satsingen. Dette er et dristig eksperiment, særlig fordi vi ikke har sammenlignbare data fra brukerne selv. Kontaktpersonene er imidlertid helt enige i sin vurdering av at dette må være en verdifull ordning sett fra brukernes ståsted, jamfør tabell 4.37. Det er rimelig å anta at troen som de som er ansvarlig for å gjennomføre nye tiltak, har på at dette er verdifulle tiltak, normalt vil ha en gunstig virkning på den innsatsen de selv legger ned. Om ikke annet så må den unisone oppfatningen om tiltakenes verdifullhet som vi finner her, bety at tiltakene har stor legitimitet og kan påregne stor entusiasme blant de som arbeider med dem, hvilket også burde bidra til et vellykket resultat. Eller kunne vi ikke vente at kontaktpersonene ville si noe annet?

Tabell 4.37 Andel av kontaktpersonene som mener tilskuddsordningen har vært en verdifull satsing ut fra brukernes perspektiv, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
I stor grad	68	57	80	68
I ganske stor grad	27	38	20	29
I ganske liten grad	-	5	-	2
I liten grad	-	-	-	-
Usikker / vet ikke	5	-	-	2
N =	22	21	20	63

Holdning til øremerkede tiltak

Vi ba kontaktpersonene om å ta stilling til tre utsagn om statlig bruk av øremerkede midler overfor kommunene, jamfør spørsmål 54 og tabell 4.38. De to første utsagnene har en negativ valør. Det første utsagnet er at satsing mot bostedsløshet er noe som politikerne bruker for å vise at de gjør noe, men underforstått at det først og fremst er symbolpolitikk som har liten reell betydning. Det andre utsagnet har omtrent den samme betydningen, men her er det en påstand om at det er motetiltak, med en underforstått dårlig begrunnelse, som blir satt i verk på denne måten. Vi ser at det er en viss oppslutning om begge disse påstandene, særlig i de minste kommunene. Til tross for dette mener omtrent samtlige som har besvart dette spørreskjemaet, at «øremerkede midler er et viktig initiativ overfor kommunene dersom staten ønsker å stimulere innsats rettet mot spesielle grupper eller arbeidsområder». I denne påstanden differensieres det ikke mellom øremerkede midler etter om det dreier seg om kortvarige tidsbegrensede, eller mer varige, satsinger. Når dette ikke er presisert, er det rimelig å anta at informantene har svart med referanse til den tidsbegrensede ordningen som evalueres her. Det er rimelig å anta at oppslutningen ville ha vært mindre dersom det hadde vært tale om å ta stilling til en omlegging av statens inntektsoverføring til kommunene i retning av mer omfattende og (lang)varig øremerking.

Tabell 4.38 Andel av kontaktpersonene som sier seg helt eller ganske enig i nedenfor nevnte påstander om denne typen statlige (øremerkede) initiativer, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Primært en symbolsk sak for at politikere skal vise at de gjør noe	26	14	11	17
Slike initiativer kommer og går etter som nye og mer populære saker dukker opp	37	29	22	29
Slike øremerkede midler er viktige initiativer overfor kommunene dersom staten ønsker å stimulere innsatsen rettet mot spesielle grupper eller arbeidsområder	95	100	100	98

Oppjustering av boligsosialt arbeid

I spørsmål 55, jamfør også tabell 4.39, fremsatte vi fem påstander om hva som er viktig for en oppjustering av boligsosialt arbeid. Oppjustering er ikke et godt begrep, men her siktes det til hva som er nødvendig for å etablere et bedre boligsosialt arbeid, et boligsosialt arbeid som er på høyde med de utfordringer kommunene står overfor i dag, i arbeidet med å begrense bostedsløsheten. I tabell 4.39 har vi beregnet andelen av kontaktpersonene som mener at hver av de nevnte påstandene er svært eller ganske viktig for en slik oppjustering av det boligsosiale arbeidet i dag. Svarfordelingen på disse påstandene gir ingen anvisning til å prioritere arbeidsinnsatsen på noen av de nevnte saksfeltene fremfor andre. Selv om noen slutter seg til påstanden om at boligsosialt arbeid kun er et nytt ord på gamle oppgaver, er det samtidig full oppslutning om at forbedringen av det boligsosiale arbeidet krever forbedring på alle de nevnte områdene: større oppmerksomhet om både bolig- og oppfølgingstjenester, bedre samordning mellom boliger og tjenester og bedre kompetanse om bostedsløse innen de ordinære helse- og sosialtjenestene.

Tabell 4.39 Andel av kontaktpersonene som mener nedenfor nevnte aspekter er svært eller ganske viktig for en oppjustering av boligsosialt arbeid, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent.

	Under 15 000	15 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Økt fokus på bolig tjenester	100	95	100	98
Økt fokus på oppfølgings- tjenester	100	90	100	97
Bedre samordning av bolig og tjenester	100	90	100	97
Bedre kompetanse om bostedsløse innenfor de ordinære helse- og sosial- tjenestene	100	95	100	98
«Boligsosialt arbeid» er kun et nytt ord på gamle arbeids- oppgaver	11	20	25	19
N =	20	21	20	61

4.10 Oppsummering

I denne oppsummeringen skal vi fokusere på måloppnåelsen av de tiltakene som ble støttet med midler fra denne tilskuddsordningen. De konklusjonene vi kan trekke, er basert på opplysninger fra kontaktpersonene for tiltakene i de enkelte kommunene, hentet inn ved hjelp av spørreskjema. Opplysningene vi har om måloppnåelse, har i stor grad karakter av å være vurderinger foretatt av disse kontaktpersonene, på vår anmodning.

Tilskuddsordningen var nært knyttet til Prosjekt Bostedsløse, og kan som det sees på som et modell- og metodeprosjekt for bosetting av bostedsløse. Sosial- og helsedirektoratets primære mål med denne ordningen var – ved hjelp av tidsbegrensede, øremerkede midler til kommunene – å stimulere dem til en langsiktig satsing på tjenester for å redusere antallet bostedsløse og å forhindre bostedsløshet. Gjennom støtteordningens utforming og krav til søkerne, søkte direktoratet å stimulere kommunene til bedre og mer effektive måter å arbeide på, på dette området.

De viktigste konklusjonene vi kan trekke på grunnlag av vår spørreundersøkelse, når vi legger til grunn opplysningene og vurderingene fra kontaktpersonene for tiltakene, kan kort oppsummeres slik:

- Bedømt ut fra kontaktpersonenes vurderinger av hvordan de mål som var formulert for denne tilskuddsordningen, ble oppnådd, må ordningen gjennomgående karakteriseres som vellykket.
- 6 av 10 kontaktpersoner mener at antallet bostedsløse i deres kommune har blitt mindre i tiltaksperioden, og vel halvparten av disse mener dette i stor grad skyldes det gjennomførte tiltaket.
- Omtrent samtlige rapporterer at tilskuddet har betydd en økning i omfanget av tjenestetilbudet til de bostedsløse, og at tjenestetilbudet samtidig er blitt bedre tilpasset den enkeltes behov.
- 9 av 10 mener ordningen har bidratt til at kommunen/forvaltningen har fått bedre kompetanse om de bostedsløses *behov for tjenester*.
- 9 av 10 mener at man har fått bedre kompetanse om de bostedsløses *boligbehov*. 8 av 10 mener også at boligtilbudet har blitt bedre.
- Bedre kompetanse er ervervet på mange måter. Et stort flertall rapporterer om økt kompetanse ved kursvirksomhet, videreutdanning, nyansettelser, studieturer til inn- og utland og ved lesing av faglitteratur. Kompetansehevingen har først og fremst skjedd i sosialetaten, hvor de fleste tiltakene også var forankret.

- For omtrent samtlige tiltak har gjennomføringen av dem implisert samarbeid med andre etater (statlige og kommunale) og med private aktører. Gjennomgående rapporteres det om gode erfaringer fra samarbeidet med andre aktører. Minst tilfredshet blir det gitt uttrykk for når det gjelder samarbeid med statlige etater (andrelinjetjenesten innen rus- og psykiatritjenestene) og frivillige organisasjoner.
- Et sentralt krav til kommunene var at de skulle forvalte tilskuddsmidlene slik at de kunne videreføre tiltakene med egne midler etter tilskuddsperioden. 7 av 10 kontaktpersoner opplyser også at tiltakene helt eller delvis er videreført, de fleste også uten vesentlige endringer. I 6 av 10 videreførte tiltak er tjenestetilbudet utvidet etter at kommunen selv overtok ansvaret. Dette gjelder oftest i de minste kommunene.
- Direktoratet la stor vekt på at det ble lagt opp til en reell brukermedvirkning ved utforming og gjennomføring av tjenestene. 4 av 10 sier at brukerne alltid blir informert om sine rettigheter til individuell plan; i de minste kommunene gjelder det vel halvparten. 8 av 10 oppgir at brukerne har innflytelse på eget tilbud.
- Halvparten sier at det ofte er vanskelig å praktisere individuell plan for lengre tidsperioder; i de største kommunene gjelder det 7 av 10.
- Halvparten sier at brukerorganisasjoner inviteres til å delta i arbeidet med bostedsløshet, men mange savner innspill fra brukerorganisasjoner. ¼ sier at det ikke er slike organisasjoner i deres kommune; i de minste kommunene gjelder det 1/3.
- Tilstanden rapporteres å være mindre tilfredsstillende når det gjelder å praktisere god forvaltningsskikk ved tildeling av bolig og tjenester til bostedsløse. Knappt halvparten av kontaktpersonene oppgir at tildeling av bolig og tjenester vanligvis blir gjort med hjemmel i lov om sosiale tjenester. Knappt 2/3 mener likevel at boligsosiale tjenester vanligvis tildeles på en måte som tilfredsstiller forvaltningslovens krav til saksbehandlingen av enkeltvedtak, (f.eks. krav om skriftlighet, begrunnet svar om vedtak, opplysning om klageadgang).
- Et flertall gir uttrykk for at botilbudet til de bostedsløse ikke er tilfredsstillende. 3 av 4 rapporterer at begrensninger i boligtilbudet hadde ført til problemer under gjennomføringen av tiltakene.

Til sist kan vi merke oss at et stort flertall av kontaktpersonene er positive til bruk av øremerkede midler for å stimulere til økt innsats for bestemte målgrupper.

5 Hva viser evalueringsprosjektet?

Vi vil i dette kapittelet oppsummere hovedfunnene fra evalueringsprosjektet og komme med noen betraktninger på bakgrunn av den kunnskapen evalueringen av tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere har frembrakt.

På bakgrunn av kravspesifikasjonen utledet Fami fire hovedspørsmål:

- Har tilskuddsordningen ført til at situasjonen for bostedsløse er blitt bedre?
- Har tilskuddsordningen bidratt til utvikling av et faglig godt boligsosialt arbeid i kommunene?
- Har kommunene håndtert tilskuddet i tråd med kravene?
- Er oppfølgingstjenestene blitt tilstrekkelig forankret i kommunene slik at de kan klare seg uten statlige stimuleringsmidler?

I tillegg skulle evalueringen vurdere tilskuddsordningen i lys av den statlige strategien På vei til egen bolig.

Vi vil starte dette kapittelet med hovedfunn fra alle delstudiene i evalueringsprosjektet.

5.1 Oppsummering av hovedfunn

Den første spørreskjemaundersøkelsen

Den første spørreundersøkelsen ble gjennomført i begynnelsen av 2006. Undersøkelsen er rapportert i Ytrehus mfl. 2007a. Spørreundersøkelsen viste i korte trekk at:

- Tilskuddet blir brukt til tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere: en primærgruppe av brukere med rusproblematikk og psykisk lidelse. Tilskuddet har ført til en utvidelse av tjenestetilbudet, mer enn en styrking og utvikling av det ordinære tjenestetilbudet. Det har blitt opprettet nye stillinger og nye tjenestetilbud i tiltakskommunene. De tiltakene som har fått tilskudd, er primært forankret i sosialtjenesten.

- Tilskuddet har bidratt til en profilendring på tjenestetilbudet. Tilskuddskommunene har opprettet oppsøkende og ambulante tjenester.
- Botilbudet til brukerne er hovedsakelig kommunale utleieboliger, majoriteten er tidsbestemte leiekontrakter.
- Tilskuddet har bidratt til kompetanseutvikling, hovedsakelig ved at tjenesteutøvere har deltatt på seminarer og kurs.
- Tiltakskommunene har søkelys på brukermedvirkning, men dette er primært individuell medvirkning. En firedel av tiltakskommunene prioriterer i liten grad individuell plan.
- Seks av ti tiltak får også støtte fra andre statlige tilskudd.
- Majoriteten av tiltakskommune oppgir at de har konkrete planer for videreutvikling. Det er størst utfordringer med politisk forankring og planer for videreføring i de minste kommunene.

Casestudien utdyper spørreundersøkelsen

Casestudien i ti av tiltakskommunene ble gjennomført våren 2007 (Ytrehus mfl. 2007b). Casestudien utdyper funnene i spørreundersøkelsen, og viste i korte trekk følgende:

- Det var stor tilslutning i tilskuddskommunene til målet om bolig og tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere.
- Tilskuddsordningen har ført til nye tjenester mer enn styrking og utvikling av ordinære tjenester, og tjenestene er hovedsakelig forankret i sosialtjenesten.
- Tjenesteutøverne i casekommunene beskriver stor grad av ansvarsfraskrivelse i det ordinære tjenesteapparatet.
- Tjenesteutøverne beskriver brukernes behov for tjenester fra mange instanser, at brukerne har behov for en koordinert og samordnet innsats. Det fremgår at tjenesteyter har en viktig rolle i samordning av tjenester til brukerne, i tillegg til at tjenesteutøver i stor grad utfører oppgaver som kan ligge til andre tjenestesteder. I rapporten beskrives dette som en ledsagerrolle.
- Mange kommuner hadde opprettet ambulante tjenester og hadde positive erfaringer med dette, også for brukere med omfattende behov.
- Tjenesteutøverne beskriver varierende praksis knyttet til brukermedvirkning i casekommunene. Det var ulike metoder for brukermedvirkning, og to kommuner brukte ikke individuell plan.

- Samarbeid med frivillige organisasjoner inngår i noen kommuner som en del av en kjede av tjenester og tilbud, men samarbeid med frivillige kan også føre til manglende forankring i og utvikling av de kommunale tjenestene.
- Mangel på boliger, dårlig standard og et lite variert botilbud i flere kommuner utgjør en begrensning for gode tjenester.
- Tiltakene var flere steder i liten grad samordnet med øvrig tjenesteapparat i kommunen, men det var en utvikling på gang flere steder særlig knyttet til samordning med psykisk helse.

Brukerstudien

Brukerstudien involverte 19 brukere innenfor ulike tiltak. Studien ble i all hovedsak gjennomført våren 2007, og er i sin helhet rapportert i kapittel 3 i denne rapporten. Brukerstudien kan oppsummeres i noen hovedfunn:

- Brukerne som er intervjuet, er i stor grad fornøyd med tjenestene. Mange av brukerne rapporterer om et tett forhold til tjenesteutøver, og nettopp denne tette relasjonen som mange har etablert, kan gjøre det vanskelig å kritisere tjenestene.
- Suksesskriterier for at brukerne opplever tjenestetilbudet som godt, er at tjenestene er fleksible, individuelt tilpassede, har en helhetlig tilnærming og at brukeren har faste tjenesteutøvere.
- Brukerne bekrefter i stor grad ledsagermodellen som vi lanserte på bakgrunn av intervjuer med tjenesteutøverne i casestudien. Tjenesteutøverne beskrives av brukerne som å ta en koordinerende rolle og som å være en støtte for dem i møtet med det øvrige tjenesteapparatet i tillegg til at de utøver tjenester på mange ulike områder.
- Brukerne som er intervjuet, sier at de har innflytelse på tjenestene, men kun fire av 19 har individuell plan.
- Majoriteten av brukerne er misfornøyd med boligene de bor i. De beskriver dårlig standard, uegnede boformer og beliggenhet i belastede områder. Brukerne er i stor grad lite fornøyd med kollektivlignende boliger, men to kvinner i kvinnehus gir uttrykk for at denne boformen er bra for dem. Tjenestetilbudet har til tross for dårlige boforhold ført til at brukerne bor mer stabilt enn tidligere. De klarer å beholde boligen.
- Majoriteten av brukerne forteller historier om marginalisering og sosiale problemer over lang tid. Flere har hatt kontakt med hjelpeapparatet tidligere uten at det har representert noe brudd i marginaliseringsprosessen.

- For mange av brukerne er tjenestene som ytes, symptomlindring. De bidrar til økt bostabilitet, men de er ikke innrettet mot årsakene til bostedsløshet.
- Brukerstudien synliggjør behovet for forebygging gjennom økt bevissthet om bostedsløshet innenfor barnevern og andre deler av helse- og sosialtjenestene i kommunen.

Den andre spørreskjemaundersøkelsen

Den andre spørreundersøkelsen ble gjennomført høsten 2007. Undersøkelsen var i større grad enn den første basert på vurderingsspørsmål. Det er kontaktpersonene for tiltaket som har besvart spørreskjemaet med de farer for skjevheter som dette medfører. Undersøkelsen er presentert i kapittel fire i denne rapporten, og noen av hovedfunnene fra undersøkelsen er:

- Seks av ti tiltakskommuner mener at antall bostedsløse er redusert i perioden, halvparten tilskriver dette tilskuddsordningen. Tilskuddet oppleves å ha ført til økt omfang av tjenester, bedre tilpasning til brukernes behov, samt bedre kompetanse om boligbehov og tjenestebehov i målgruppen.
- Om lag halvparten av tiltakskommunene opplever at de nå har et tilfredsstillende boligtilbud til bostedsløse og rusmisbrukere, om lag tre firedeler opplever at de har et tilfredsstillende tjenestetilbud.
- Om lag fire femtedeler mener at brukerne har innflytelse på eget tjenestetilbud.
- Om lag tre femtedeler mener at individuell plan fungerer som verktøy for individuell brukermedvirkning, men over halvparten mener det er vanskelig å sette opp individuell plan for lengre tid av gangen.
- Om lag halvparten av kommunene bruker i svært stor eller ganske stor grad vedtak i tildeling av bolig og tjenester.
- I nesten halvparten av tiltakskommunene er tiltaket direkte videreført. Dette er i størst grad de store kommunene. Der tiltaket er videreført med endringer, har om lag 60 prosent integrert tiltaket som del av det ordinære tjenesteapparatet. Dette gjelder i stor grad små og mellomstore kommuner.
- I de tiltakskommuner hvor tiltaket er videreført med endringer, har det i godt over halvparten av tilfellene blitt mer omfattende. Dette gjelder i størst grad de små kommunene.
- Når kommunene skal peke på gjennomføringsproblemer for tiltakene, så er det størst andel som peker på begrensinger i boligtilbudet (77 prosent). Over halvparten opp-

gir også at behovet i brukergruppen var mer sammensatt enn først antatt. Fire av ti oppgir manglende økonomisk prioritering fra kommunen, og dette er hovedsakelig små og mellomstore kommuner. Det samme gjelder manglende politisk vilje til å fatte vedtak som oppgis av to av ti tiltakskommuner.

- Nesten alle kontaktpersonene i tiltakskommunene mener øremerkede tilskudd er viktig for boligsosialt arbeid til bostedsløse og rusmisbrukere.
- Nesten alle mener at mer arbeid for og samordning av bolig og tjenester er nødvendig for å få en oppjustering av boligsosialt arbeid i kommunene.
- Tilnærmet alle mener at økt kompetanse om bostedsløse innenfor de ordinære helse- og sosialtjenestene er nødvendig for å oppjustere det kommunale arbeidet på området.

Organisasjonsstudien

Organisasjonsstudien bygger på en undersøkelse av Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannens forvaltning av tilskuddet med tanke på å legge til rette for tjenester i kommunene som kan opprettholdes på sikt uten statlig tilskudd. Organisasjonsstudien er i sin helhet presentert i kapittel 2 i denne rapporten og viser i hovedsak:

- Lokal forankring har vært det viktigste kriteriet for Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen. Lokal forankring er i stor grad ensbetydende med forankring i planer og vedtak i kommunene, men en mindre streng praksis knyttet til kriteriet om 50 prosent egenfinansiering fra kommunen.
- Kriteriet om styrking og utvikling av de ordinære tjenestene er i liten grad operasjonalisert eller vektlagt fra direktorat og Fylkesmannen. Manglende vektlegging av styrking og utvikling av ordinære tjenester kan ha stimulert til utvikling eller utprøving av egne tjenester til målgruppen som ikke er bærekraftige på sikt på grunn av kommunens økonomiske ressursituasjon og personellsituasjon. Manglende vektlegging av styrking og utvikling av det ordinære tjenesteapparatet kan ha bidratt til liten synergieffekt for det øvrige boligsosiale arbeidet i tiltakskommunene knyttet til brukere med behov for bistand for å bo.
- Samarbeidet med Husbanken oppleves som positivt av de ansvarlige hos Fylkesmannen.
- Kommunenettverk/konferanser har fungert som nettverksstyring for kunnskap om den statlige strategien, faglig utvikling knyttet til brukermedvirkning og rettsikkerhet, tjenesteutforming og erfaringsutveksling.

5.2 Hva har tilskuddet ført til?

Evalueringen viser at tilskuddet har ført til tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere i tiltakskommunene, og at det er grunnlag for å si at situasjonen for bostedsløse og rusmisbrukere er blitt bedre i disse kommunene. Likevel må vi spørre bedre enn hva? Evalueringen har vist at i mange kommuner, særlig i de kommunene som ikke deltok i Prosjekt Bostedsløse, var tilbudet til bostedsløse og rusmisbrukere som trengte oppfølging i bolig, meget begrenset eller fraværende før de fikk tilskuddsmidler. Sett i dette perspektivet er tilbudet i de kommunene som har fått tilskudd, blitt utvidet og bedret. Det må likevel presiseres at det er tilbudet i kommunene som *har fått* tilskudd, og tilbudet til de brukerne som *faktisk får* oppfølging, som er evaluert. Mange av kommunene sier selv at tjenestene ikke når alle bostedsløse i kommunen. Den første spørreskjemaundersøkelsen viste at det er kun en firedel av tiltakskommunene som vurderer at alle bostedsløse i kommunen får hjelp fra tilskuddsordningen. Tilskuddet har uansett ført til at bostedsløse har blitt satt på den kommunale dagsorden, og det gjelder i særlig grad i de kommunene som ikke deltok i Prosjekt Bostedsløse.

Evalueringsprosjektet viser stor tilslutning i tiltakskommunene til målet om bolig og tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. Prosjektet har vist at det i stor grad er rusmisbrukere og ofte med samtidig psykiske lidelser som får tjenester støttet av tilskuddsordningen. Går vi inn på hvordan tjenestene er organisert, viser det seg at tilskuddet i mange kommuner har blitt brukt til å opprette nye tjenester, ofte forankret i sosialtjenesten. Ofte er dette ambulante tjenester, og dette er tjenester som både tjenesteutøvere og brukere gir positiv vurdering. Ambulante tjenester oppleves som positivt også for brukere med omfattende behov, fordi denne tjenesteorganiseringen gir større rom for fleksibilitet og tilpasning til brukernes behov. Det oppgis som en forutsetning for å lykkes med ambulante tjenester at det brukes mye ressurser i oppstarten for å etablere en god relasjon til brukeren og en mulighet for å komme i posisjon til å utøve gode tjenester. Casestudien viste at stasjonære tjenester ofte kunne bli meget ressurskrevende, gi lite rom for fleksibilitet, og mye tid ble brukt til å være i huset uten at brukerne nødvendigvis var der.

Kombinasjonen av bolig og tjenester har ført til økt bostabilitet for brukerne. Det rapporteres fra tiltakskommunene at dette har ført til mindre bruk av midlertidige botilbud, og flere ansatte i kommunene opplever at brukerne har fått en fornyet sjanse på det kommunale boligmarkedet fordi de nå kan gi tilbud om tjenester knyttet til boligen.

Tilskuddet har i mindre grad blitt brukt til å bygge videre på og styrke det tjenestetilbudet som allerede finnes i kommunen. Samtidig er det en tendens til at tiltakene som er opprettet, særlig i de små og mellomstore kommunene, gjennomgår en utvikling mot mer integrerte og samordnede tjenestetilbud på slutten av tilskuddsperioden og i videreføringen. På bakgrunn av casestudiene kan vi anta at dette handler om at man

i mange tiltak i løpet av tilskuddsperioden gjør erfaringer knyttet til behov for større samordning med andre kommunale tjenester, spesielt psykisk helse og rus, samt at egne tjenester til målgruppen ikke er økonomisk bærekraftige innenfor en trang kommuneøkonomi. Dette kan være et signal om at de statlige forvalterne av tilskuddsordningen i større grad burde gitt føringer om at tjenestene som fikk støtte, ble integrert i det ordinære tjenesteapparatet.

Organisasjonsstudien viste at målet om at tilskuddet skulle brukes til å styrke og utvikle det ordinære tjenesteapparatet slik at de i større grad ivaretok bostedsløse og rusmisbrukeres behov for oppfølgingstjenester, i liten grad har blitt operasjonalisert. Det kan samtidig være slik at en periode med øremerkede midler brukt til egne tjenester til brukergruppen har vært nødvendig for å skape lokal oppmerksomhet og forståelse for brukergruppens behov og kommunens ansvar for å yte tjenester. Faren er at ved å bruke den første fasen til å utvikle egne tjenester til brukergruppen, har en begrenset kunnskapsutviklingen til en liten gruppe tjenesteutøvere og ikke lagt til rette for utvikling i det øvrige tjenesteapparatet. Utviklingen mot mer integrering og samordning av tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere i det ordinære tjenesteapparatet må sees som positivt med tanke på videreføring innenfor ordinær drift i kommunene, særlig i små og mellomstore kommuner.

Brukerundersøkelsen viser at brukerne i stor grad er fornøyd med de tjenestene de får. Suksesskriterier for at brukerne er fornøyd handler om fleksibilitet, individuell tilpasning, helhetlige tjenester og faste tjenesteytere. Brukerundersøkelsen bekrefter at «ledsagermodellen» som ble lansert etter casestudien (Ytrehus mfl. 2007b:27), er en tjenestemodell som mange brukere er fornøyd med.

Evalueringen viser at det fortsatt er utfordringer knyttet til brukernes rettssikkerhet. Kun halvparten av kommunene gir vedtak om bolig og tjenester etter lov om sosiale tjenester. Mangel på vedtak gir manglende mulighet for å klage. Dette betyr at mange kanskje sitter med et mangelfullt tjenestetilbud og/eller boligtilbud uten juridisk grunnlag for å klage. Den manglende rettssikkerheten blir særlig betenkelig tatt i betraktning at tjenester bygget med støtte av statlige midler er sårbare for kutt og nedleggelser. Dersom brukerne ikke har fått vedtak, betyr dette at deres rett til tjenester er avhengig av det enkelte tiltaket og opprettholdelsen av dette. Dersom disse tjenestene i tillegg ikke er en del av det ordinære tjenestetilbudet, men er organisert som egne tjenester til brukergruppen, er brukerens situasjon enda mer sårbar.

Evalueringen viser at det er liten grad av brukermedvirkning på systemnivå. Det er stor tilslutning til brukermedvirkning på individnivå, men brukermedvirkning på individnivå blir forstått på ulike måter. Mange tiltakskommuner oppgir i siste spørreundersøkelsen at de mener individuell plan fungerer som verktøy for individuell medvirkning. Likevel ser vi at den systematiske brukermedvirkningen fundert i bruk av individuell plan fortsatt ikke er gjennomført på dette området. Brukerundersøkelsen viser at en liten andel av brukerne har individuell plan, og dette bildet ser vi også i casestudien.

I siste spørreundersøkelsen sier åtte av ti kontaktpersoner at de i kommunen alltid informerer om retten til individuell plan, men over halvparten sier at det er vanskelig å sette opp individuell plan for lengre tid av gangen. Gjennom casestudiene kom det frem at mange tjenesteutøvere opplevde individuell plan som for omfattende å gjøre nytte av for brukere med store rusproblemer og ofte med samtidige psykiske lidelser. Det ble fremhevet at brukerne var tiltaksstrøtte, og det å få til en prosess hvor en skulle tenke frem i tid, var vanskelig. Flere tiltak hadde innført mindre omfattende planverk eller boavtaler som inneholdt mange av de samme elementene som individuell plan. Dette gir grunnlag for å se nærmere på hvordan individuell plan praktiseres, hvordan tjenesteutøverne forstår verktøyet og kravet til prosessen det legges opp til mellom bruker og tjenesteutøver. At det ikke benyttes individuell plan i alle tiltakskommuner, betyr ikke at de ikke er opptatt av brukermedvirkning. En av casekommunene hadde ikke innført bruk av individuell plan i sosialtjenesten, men hadde en innarbeidet og systematisk praksis knyttet til bruk av ansvarsgrupper. Disse ansvarsgruppene samlet representanter fra alle tjenestesteder i kommunen som brukeren hadde kontakt med, og brukeren var til stede. Denne kommunen mente at dette var en god metode for å sikre at brukeren fikk gode og samordnede tjenester, men det kan settes spørsmålsteget ved hvor stor innflytelse denne metoden gir brukeren på selve utformingen av tjenestetilbudet. Blant tjenesteutøverne og kontaktpersonene i tiltakene oppleves det at brukerne har stor påvirkning på tjenestetilbudet, men ikke like stor innflytelse på selve utformingen av tjenestene. Den siste spørreundersøkelsen viser at kontaktpersonene mener at brukerne har stor innflytelse på tjenestetilbudet. Mange brukere fremhever at de har en god relasjon til tjenesteutøveren/-ene, at tilbudet er individuelt tilpasset, at det er fleksibelt etter når og hvilke behov de har, og at det i stor grad er sjenerøst.

Er oppfølgingstjenestene blitt tilstrekkelig forankret i kommunene slik at de kan klare seg uten statlige stimuleringsmidler? Dette er det ikke mulig å svare på før om noen år. Ut fra evalueringen kan vi si at Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen har vektlagt lokal forankring i planer og vedtak sterkt, nettopp for å øke sannsynligheten for videreføring etter at de statlige midlene opphører. Den siste spørreundersøkelsen har vist oss at majoriteten av tiltakene foreløpig videreføres, men kun litt under halvparten blir direkte videreført uten endringer. Vi har tidligere pekt på at i de tiltakskommunene hvor tiltaket videreføres med endringer handler endringene i stor grad om integrering i det ordinære tjenesteapparatet, men også at tjenestene har blitt utvidet til å nå flere. Den største utfordringen knyttet til videreføring er i de små og mellomstore kommunene. Utfordringen synes å være knyttet til politisk forankring og vilje til økonomisk prioritering. De store kommunene som var med i Prosjekt Bostedsløse, har kommet lenger i prosessen, i disse kommunene er arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet i større grad forankret både i administrasjon og på politisk nivå enn i de øvrige kommunene. Det er verdt å bemerke at en av hovedkonklusjonene fra evalueringen av Prosjekt Bostedsløse var at prosjektet hadde ført til en holdningsendring til rusmis-

brukere og personer med samtidig rusproblematikk og psykisk lidelse sin rett til bolig og tjenester (Dyb 2005). I denne prosessen har ikke de mindre kommunene hatt like lang tid, men tilskuddsordningen har bidratt til at bolig og tjenester for bostedsløse og rusmisbrukere er blitt satt på dagsorden.

Begrensninger i boligtilbudet fremheves av flest kontaktpersoner i den siste spørreundersøkelsen som en hovedårsak til gjennomføringsproblemer i tiltakene. Bolig som en begrensende rammefaktor for et godt tjenestetilbud utdypes i de andre delstudiene i prosjektet. Dette handler både om tilgjengelighet til bolig, om boligtyper, om standard på bolig og beliggenhet. Studien tydeliggjør i stor grad behovet for å se bolig og tjenester i sammenheng.

5.3 Boligsosialt arbeid

Tilskuddet fra staten blir i forvaltningen ofte referert til som tilskuddet til boligsosiale tjenester. Gjennom hele evalueringsprosjektet har det vært et mål å få en forståelse av hvordan ulike aktører forstår boligsosialt arbeid. Med den statlige satsingen på bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet har boligsosialt arbeid blitt etablert som et eget fagfelt. Prosjekt Bostedsløse og senere strategien På vei til egen bolig har bygget opp om dette. I tilknytning til Prosjekt Bostedsløse ble det etablert studietilbud i boligsosialt arbeid, og Husbanken har senere støttet opprettelse av flere boligsosiale studietilbud innenfor høgskolesektoren. Rundskrivet fra fire departement som kom i 2002, sier:

Et vellykket boligsosialt arbeid krever en helhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivå. Det boligsosiale arbeidet er omfattende og dekker alt fra kommunenes innsats for å fremskaffe og tildele boliger, til enkelttiltak som kan øke den enkeltes forutsetninger for å mestre bo- og livssituasjon (Rundskriv U-10/2002).

Boligsosialt arbeid er med andre ord helhetlig, beveger seg innenfor flere tjenesteområder, og det involverer både bolig og tjenester. Eller vi kan si at boligsosialt arbeid handler om bistand til å finne frem til en god bolig, gi hjelp og støtte for å sikre en stabil bosituasjon, og å skape gode bomiljøer (Dyb mfl. 2004). Bistand til å skaffe en bolig og tjenester for å klare å bo er tjenester som er forankret i sosialtjenesteloven. Formålet i sosialtjenesteloven er i stor grad overlappende med det som i definisjonene over beskrives som boligsosialt arbeid. Evalueringsprosjektet har vist at tjenestetilbudet til brukerne i stor grad er sektorovergripende. Brukerne trenger hjelp på mange områder, praktisk bistand, men også helsehjelp, og tjenesteutøverne fungerer i stor grad som en koordinator for brukerens behov. Hjelpen som ytes går altså utover sosialtjenestelovens område.

Begrepet boligsosialt arbeid er ikke et umiddelbart klart begrep for informantene i evalueringen av tilskuddsordningen. Mange av informantene har ikke en klar forståelse av hva dette innebærer, og noen spør om dette egentlig er noe annet enn godt sosialfaglig arbeid. Evalueringen viser likevel at boligsosialt arbeid er blitt et begrep hos Fylkesmannen og i kommunene, men innholdet er ikke like klart. Mange opplever tjenester til bostedsløse som synonymt med boligsosialt arbeid. Definisjonene presentert over vektlegger at boligsosialt arbeid handler om mye mer enn individuell oppfølging. Tilskuddet som er evaluert i dette prosjektet, går til tjenester, det er ikke et tilskudd som kan brukes til bolig. Evalueringsprosjektet har vist at tilskuddet i stor grad brukes til utvikling av individuell oppfølging.

Kontaktpersonene sier at et godt boligsosialt arbeid i kommunen er avhengig av mer arbeid for både boligjenester og oppfølgingstjenester, og en samordning av bolig og tjenester. Boligtilbud handler om standard, boform og beliggenhet. Majoriteten av brukerne i brukerundersøkelsen var misfornøyd med boligtilbudet. Misnøyen handlet om dårlige boforhold og standard på huset, men for mange også om beliggenheten. Mange hadde bolig i områder med høy konsentrasjon av sosiale problemer. Rusmisbrukere opplevde det som vanskelig å skulle komme videre når de hele tiden ble eksponert for rus. Boligområder med stor konsentrasjon av sosiale problemer opplevdes som særlig vanskelig for brukere med barn. Begrensningen i boligtilbudet opplevdes som en utfordring for tjenesteutøverne også, og er et av de områdene som fremheves av de ansvarlige hos Fylkesmannen som en utfordring for et fremtidig godt boligsosialt arbeid. Dette viser meget tydelig behovet for å se bolig og tjenester i sammenheng. Å se bolig og tjenester i sammenheng krever en større samordning lokalt, og flere av tiltaks kommunene er i ferd med å gjennomføre en bedre samordning av den lokale innsatsen for bolig og tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kontaktpersonene i spørreskjemaundersøkelsen gir uttrykk for at det er nødvendig med økt kompetanse om bostedsløse innenfor de ordinære helse- og sosialtjenestene for å oppjustere det boligsosiale arbeidet. Når vi samtidig vet at det i mange tiltaks kommuner er en utvikling mot større samordning og integrering av tjenester støttet av tilskuddsordningen i det ordinære tjenesteapparatet, så er dette et meget interessant funn. Avinstitusjonalisering og reformer i helse- og sosialsektoren gjør at flere mennesker med bistandsbehov for å klare å bo i dag bor i egne boliger i lokalsamfunnene. Dette tilsier at det er behov for oppbygging av kompetanse og tjenester i kommunene for å møte disse brukernes behov. Kan en større samordning av den statlige satsingen gi grunnlag for en samordnet og helhetlig lokal utvikling av gode boligtilbud og tjenester til brukere med behov for dette? Brukerundersøkelsene viser at det er noen nøkkelfaktorer som brukerne er opptatt av: hjelp når de trenger det, faste personer å forholde seg til, at noen forholder seg til hele tilværelsen deres – tar ansvar for å bistå til å koordinere de tjenester brukerne har behov for. Dette vil gjelde for mange brukere, som for eksempel eldre, personer med funksjonsnedsettelse, personer med psykiske lidelser.

Men kan det være slik at de statlige satsingene bidrar til en fortsatt fragmentering av tjenestetilbudet lokalt og opprettholder et skille mellom bolig og tjenester? Gjennom evalueringen er det vist hvordan ulike statlige tilskudd har ulik innretting, men i stor grad retter de seg mot de samme målgruppene. Noen tilskudd er rettet inn mot tjenester, andre mot bolig. Det kan også være at dagens sektorinndelte statlige satsinger hemmer en faglig utvikling mot en helse- og sosialsektor som i større grad er tilpasset dagens mangfoldige gruppe brukere i egne boliger. En økt samordning og kunnskapsutvikling på tvers i kommunene krever en tilsvarende utvikling på statlig nivå. En vurdering av de statlige virkemidlene rettet inn mot boligsosialt arbeid, bostedsløse, rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser er nødvendig dersom det er en statlig målsetting å støtte opp om et helhetlig boligsosialt arbeid i kommunene som tar utgangspunkt i bolig og tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet.

I evalueringen er det vist at tilskuddsordningen i liten grad har blitt brukt til å støtte opp om de strukturelle delene av den nasjonale strategien På vei til egen bolig, som samarbeid med helseforetakene i forbindelse med utskrivelse og med kriminalomsorgen ved løslatelse fra fengsel. Det er også i liten grad brukt tilskudd til arbeid med rutiner i kommunene som innarbeiding av kvalitetsavtaler for bruk av døgnovernatting, eller samarbeid med Namsmannen om å forebygge utkastelser. Tilskuddet har hovedsaklig blitt brukt til oppfølgingstjenester i bolig for personer med rusmisbruk og ofte med samtidig psykisk lidelse. Dette kan betegnes om symptomlindring mer enn å arbeide med å forebygge bostedsløshet. Likevel har nettopp dette arbeidet støttet opp under hovedmålsettingen i strategien om å forebygge bostedsløshet ved at disse brukerne har fått økt bostabilitet. En konklusjon på bakgrunn av prosjektet er likevel at et vellykket boligsosialt arbeid i kommunene krever mer arbeid med forebygging, i brukerundersøkelsen er særlig behovet for mer arbeid med forebygging av bostedsløshet i barnevernet tydeliggjort. Dette handler om å utvikle kommunale strategier som innretter seg mot posisjoner på boligmarkedet som kan innebære en fare for bostedsløshet, og utvikle kommunale rutiner for å forebygge at for eksempel overgang mellom institusjon og kommunen medfører bostedsløshet. Evalueringen viser at forebygging av bostedsløshet fortsatt krever en kommunal satsing på å ha tilgjengelige boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Gode boliger handler både om utforming av bolig, standard på boligen og boligens beliggenhet. Dette er en utfordring for kommunene og også de nye NAV-kontorene.

5.4 Anbefalinger

På bakgrunn av evalueringen kan fem forhold trekkes fram som særlig viktig i det videre arbeidet med å styrke det kommunale boligsosiale arbeidet.

For det første vil det være en styrke for tilskuddsordningen å i større grad operasjonalisere hva som ligger i målet om utvikling og styrking av de ordinære tjenestene. Utviklingen i tiltakskommunene viser at samordning og integrering i øvrig tjenesteapparat i kommunen er positivt for videreføring innenfor ordinær drift, særlig i små og mellomstore kommuner. Innenfor dagens stramme kommuneøkonomi vil det i få kommuner være ressursmessig forvarlig å opprettholde egne tjenester til ulike brukergrupper med store sammenfall i behov. Utvikling og styrking av det ordinære tjenesteapparatet behøver ikke være et hinder for å utvikle nye tjenester, men handler mer om å fremme samordning lokalt og integrering i ordinære tjenester.

For det andre er en større samordning av statlig innsats nødvendig for å hindre at staten fremstår som en fragmentert stat med den risiko det innebærer for å bygge opp under et fragmentert tjenestetilbud lokalt. En større statlig samordning av ulike tilskuddsordninger og statlige stimuleringsmidler kan også hindre at kommunene bruker uforholdsmessig mye tid på søknadsarbeid og overholdelse av nødvendige rapporteringsrutiner. En større statlig samordning av virkemidler innenfor Husbanken og statlige virkemidler for utvikling av tjenestetilbudet er nødvendig for å utvikle gode tilbud lokalt. Evalueringsprosjektet har tydelig vist hvor avgjørende det er å se bolig og tjenester i sammenheng. På bakgrunn av evalueringsprosjektet bør det vurderes om det er behov for å utarbeide et nytt rundskriv til kommunene om boligsosialt arbeid, forståelse av dette og kommunens forpliktelser på området.

For det tredje er det nødvendig med en sterkere bevisstgjøring av kommunenes plikt til å bistå med bolig og tjenester til brukergruppen, og sikring av brukernes rettsikkerhet gjennom vedtak på tildeling av bolig og tjenester. Det er et overgrep mot bostedsløse og rusmisbrukere at kun halvparten av tiltakskommunene tildeler bolig og tjenester til brukerne gjennom vedtak. Ved en slik praksis er brukerne fratatt muligheten til å klage.

For det fjerde er det behov for et sterkere søkelys på forebygging av bostedsløshet. Det er avgjørende for å forhindre bostedsløshet at det blir arbeidet mer med de strukturelle faktorene som kan bidra til å forebygge bostedsløshet. Dette handler om rutiner og samarbeid innenfor kommunal tjenesteyting for å fange opp personer i posisjoner som innebærer en risiko for bostedsløshet. Det er ofte pekt på behovet for å inngå samarbeid med helseforetakene og kriminalomsorgen, men evalueringen har tydeliggjort hvor viktig det er med prioritering av bolig innenfor barnevernet.

For det femte er det for å fremme videreføring av tiltak nødvendig med større involvering av administrativ ledelse og politikere i kommunene. Administrasjon av tilskuddsordningen ved etablering av kommunenettverk har hatt stor effekt for involvering og støtte til tjenesteutøvere og administrativt ansatte i kommunene. I en eventuelt videre satsning bør det etterstrebes større involvering av politikere, kommunaldirektører og rådmenn.

Litteratur

- Borge, L.E. og J. Rattsø (2005), *Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsninger*. Rapport. Senter for økonomiforskning.
- Brodtkorb, E. og M. Rugkåsa, red., (2007), *Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brox, O. (1991), *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Davison, J. (2004), «Dilemmas in research: Issues of vulnerability and disempowerment for the social worker/researcher.» *Journal of Social Work Practice*, Vol. 18, No. 3, s. 379–393.
- Dyb, E., L. Solheim og S. Ytrefhus (2004), *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Dyb, E. (2005), *Prosjekt bostedløse. Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk-skriftserie 7. Norges byggforskningsinstitutt.
- Fyhn, A. (2006), *Fra kunnskapsbygging til mobilisering av ansvar*. Fafo-rapport 533. Oslo: Fafo.
- Gautun, H., J.A. Drøpping og T. Fløtten (2004), *Når noden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige*. Fafo-rapport 476. Oslo: Fafo.
- Gautun, H. (2005), *Evaluering av barnevernets tiltaksprofil*. Fafo-rapport 504. Oslo: Fafo.
- Gruber, T. og K. Villadsen (1997), *Kvalitet i det frivillige sociale arbejde*. Socialforskningsinstituttet 97/4. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, I. L. S (2006), *Bo- og tjenestebehov hos personer med psykiske lidelser*. Fafo-rapport 519. Oslo: Fafo.
- Hansen, I.L.S. og S. Øverås (2007), «Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk». I: Brodtkorb, E. og M. Rugkåsa, red., *Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Hansen, T., E. Dyb og S. Østerby (2006), *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Prosjektrapport 403. Norges byggforskningsinstitutt.
- Kickert, W, E.H. Klijn og J.F.M. Koppenjan, red. (1997), *Managing complex networks*. London: Sage.
- Kvale, S. (1997), *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Langsether, Å. og A. Skårberg (2007), *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. Oslo. NOVA-Rapport 5/07.
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven), lov av 10. feb 1967.
- Lov om sosiale tjenester m.v. (Sosialtjenesteloven), lov av 13. des 1991 nr 81.
- Lov om pasientrettigheter (Pasientrettighetsloven). Lov av 2. juli 1999, nr 63.
- Lov om husleieavtaler (Husleieloven). Lov av 26.mars 1999, nr 17.
- Lov om helsetjenesten i kommunene (Kommunehelsetjenesteloven). Lov av 19 nov. 1982, nr 66.
- Nuland, B. (2007), *Frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige*. Fafo-rapport 18. Oslo: Fafo.
- Respstad, P. (1993), *Mellom nærvær og distanse*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet.
- Rundskriv IS-1/2004, *Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd. Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunen*. Sosial- og helsedirektoratet.
- Rundskriv IS-1/2005, Sosial- og helsedirektoratet.
- Rundskriv IS-1/2006, Sosial- og helsedirektoratet.
- Rundskriv IS-1/2007, Sosial- og helsedirektoratet.
- St.meld. nr. 67 (1986–1987), *Om overføring av ansvaret for psykisk utviklingshemmede fra fylkeskommunene til kommunene*.
- St.meld. nr. 25 (1996–1997), *Åpenhet og helhet. Om psykisk helsevern og tjenestetilbudet*.
- St. meld. nr 28 (1999–2000), *Innhald og kvalitet i omsorgstjenestene*.

- St.meld. nr. 23 (2003–2004), *Om boligpolitikken*.
- St.meld. nr. 50. (1998–1999), *Utjamningsmeldinga*.
- St.meld. nr. 6. (2002.2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*.
- St.prp. nr. 1 (2002–2003), *Sosialdepartementet*.
- Ytrehus, S. og J. A. Drøpping (2004), *Den vanskelige fortsettelsen*. Fafo-rapport 448. Oslo: Fafo.
- Ulfstad, L.M. (1997), *Bosetdsløshet i Norge. Kartlegging av bosetdsløse i kontak med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216. Oslo: Norges byggforskinstitutt.
- Ulfstad, L.M. (1999), *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. Prosjektrapport 264. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Ytrehus, S., H.C. Sandlie og A. Skårberg (2007a), *Fra bostedsløs til egen bolig. Del-evaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Fafo-rapport 23. Oslo: Fafo.
- Ytrehus, S., I.L.S. Hansen, Å. Langsether, H.C. Sandlie og A. Skårberg (2007 b), *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2*. Fafo-rapport 23. Oslo: Fafo.
- Ørstavik, S. (2002), «Det tvetydige brukerperspektivet – en teoretisk analyse». I: R. Norvoll, red., *Samfunn og psykiske lidelser*, s. 145–162. Oslo: Gyldendal Akademisk

Vedlegg 1 Intervjuguide – brukere

1. Livssituasjonen
2. Hjelpebehovene
3. Bolighistorien
4. Tjenestetilbud tidligere
5. Boligsituasjon i dag.
7. Tjenestetilbud i dag
(tjenester og oppfølgingstilbud som ytes i forbindelse tilskuddet)
8. Nettverk – kontakter
9. Brukermedvirkning

Spørreskjema

Dette spørreskjemaet gjelder evalueringen av det/de tiltak som din kommune/bydel har hatt støtte til av midler fra den tilskuddsordningen Sosial- og Helsedirektoratet i 2003 etablerte for å styrke kommunenes arbeid mot bostedsløshet. Dere har tidligere besvart et spørreskjema med fokus på tiltakenes utforming og forankring i den kommunale forvaltningen og kommunens/bydelens arbeid med bostedsløshetsproblemet før disse tiltakene ble satt i verk. I dette spørreskjemaet – som avslutter evalueringen – setter vi fokus på resultatene av de tiltakene tilskuddsmidlene ble brukt til. Vi er særlig interessert i hvorvidt tiltakene har ført til varige endringer/forbedringer i kommunenes/bydelenes arbeid mot bostedsløshet.

Om utfyllingen

De fleste spørsmål i denne undersøkelsen har oppgitte svaralternativer. Det vil framgå av spørsmålsstillingen hvorvidt et spørsmål kan besvares med kun ett eller flere svaralternativer. Man besvarer spørsmålene ved å krysse av ved det eller de svaralternativer som er aktuelle. For noen av spørsmålene ber vi om spesifiseringer og opplysninger som best kan dekkes med noen stikkord eller en kort beskrivelse.

Mange spørsmål dreier seg om vurderinger av påstander og utsagn om tiltaket og situasjonen i kommunen/bydelen. I vurderingsspørsmålene spør vi etter informantens vurdering, dersom ikke noe annet er sagt. Spørsmålet besvares ved at informanten krysser av for det svaralternativ som samsvarer best med vedkommendes vurdering.

Om taushetsplikt

Forskningsinstituttene Fafo og NOVA, som gjennomfører denne evalueringen, er underlagt offentlighetslovens bestemmelser om taushetsplikt og behandler alle opplysninger vi samler inn i tråd med dette. Opplysningene fra denne undersøkelsen vil ikke bli gjengitt på en måte som gjør at den enkelte kommune kan identifiseres, så sant det ikke dreier seg om opplysninger som allerede er offentlig tilgjengelige. Det betyr at svarene på vurderingsspørsmålene heller ikke vil bli behandlet på en måte som gjør det mulig å identifisere den enkelte informant.

Om definisjon av bostedsløs.

Begrepet bostedsløs er i denne undersøkelsen definert på følgende måte (se ramme):

En bostedsløs defineres i tråd med Tiltaksplan mot fattigdom og strategien På vei til egen bolig, som en person som ikke disponerer en eid eller leid bolig, og som ikke har et ordnet oppholdssted for kommende natt. Blant bostedsløse finner vi også de som er henvist til tilfeldig boalternativ eller oppholder seg på institusjon, fengsel eller lignende og ikke har bosted ved utskrivelse, og utskrivelsen vil finne sted om to måneder eller mindre. Som bostedsløs regnes også den som bor midlertidig hos slektninger eller venner.

Har du spørsmål?

Spørsmål angående denne undersøkelsen rettes til: Inger Lise Skog Hansen (prosjektleder, Fafo): inger.lise.skog.hansen@fafo.no, tlf. 22 08 86 91 og Hans Christian Sandlie (prosjektmedarbeider, NOVA): hcs@nova.no, tlf. 22 54 12 19.

Svarfrist

Fristen for å besvare dette spørreskjemaet er satt til mandag 24. september 2007.

Vi håper flest mulig har anledning til å svare innen denne fristen. Dess flere som svarer, desto bedre grunnlag får vi å foreta vår evaluering på.

Lykke til!

Innledende spørsmål

1. Kommune/Bydel (*navn*):

2. Hvilken etat i kommunen/bydelen er du ansatt i?:

Beskriv kort:

3. Hva er din stilling?:

Beskriv kort:

4. Har kommunen/bydelen oversikt over antall bostedsløse

☐ Ja

☐ Nei

☐ Usikker/Vet ikke

5. Hvis ja i spørsmål 4: Er det gjort undersøkelser for å kartlegge omfanget av bostedsløse i kommunen?

☐ Ja

☐ Nei

☐ Usikker/Vet ikke

6. Hvis ja i spørsmål 5: Når ble en slik kartleggingsundersøkelse gjennomført siste gang?

Årstall:

7. Hvor mange brukere hadde mottatt tilbud fra tiltaket da tilskuddsmidlene opphørte (2006)?

Antall:

☐ Usikker/vet ikke

8. Hvor mange brukere burde fått tilbud på dette tidspunktet (2006)?

Antall:

☐ Usikker/vet ikke

9. Har kommunen/bydelen i løpet av tilskuddsperioden opplevd en nedgang i antall bostedsløse?

☐ Ja, det har sunket med (*cirka antall*): (gå til spørsmål 10)

☐ Ja, det har steget med (*cirka antall*): (gå til spørsmål 11)

☐ Nei, har ikke opplevd endring i antall bostedsløse (gå til spørsmål 11)

10. Hvis antall bostedsløse har sunket i tilskuddsperioden: I hvilken grad vil du si at det er tilskuddet som har ført til denne nedgangen?

- ☐ I ganske stor grad
- ☐ I ganske liten grad
- ☐ Usikker/vanskelig å si

11. Har kommunen/bydelen mottatt støtte fra andre tilskuddsordninger fra Sosial- og helsedirektoratet til samme målgruppe?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke/usikker

12. Hvis ”ja” i spørsmål 11: Blir disse tilskuddsordningene sett i sammenheng?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke

13. Ble tiltaket gjennomført med økonomisk egeninnsats fra kommunen/bydelen ved siden av tilskuddsmidlene?

- ☐ Nei, det ble ikke bidratt med egne midler
- ☐ Ja, det ble bidratt med en mindre andel enn tilskuddsmidlene
- ☐ Ja, det ble bidratt med en like stor eller større andel enn tilskuddsmidlene
- ☐ Usikker/vet ikke

Bolig- og tjenestetilbud i tiltaket

14. Hvordan var tiltaket organisert?

- ☐ Organisert som et eget prosjekt
- ☐ Integrert som en del av det ordinære tjenesteapparatet

15. Hvor var dette tiltaket organisatorisk forankret? (*flere svar mulig*)

- ☐ Innen sosialtjenesten
- ☐ Innen hjemmetjenesten
- ☐ Ved boligkontoret
- ☐ Innenfor rusomsorg
- ☐ Innenfor helsetjenesten
- ☐ Innenfor psykisk helsevern
- ☐ Annet (*spesifiser*):

16. Hvordan vil du karakterisere bolig- og tjenestetilbudet i dette tiltaket ut fra nedenfor nevnte kriterier (*Sett kryss for det alternativet som samsvarer best med ditt syn*)?

16a: Boligtilbud	<i>Helt enig</i>	<i>Litt enig</i>	<i>Verken enig eller uenig</i>	<i>Litt uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Tilbudet var i stor grad standardisert, og ga lite rom for differensierte løsninger.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det var rom for differensierte og individuelle løsninger tilpasset den enkelte bruker	☐	☐	☐	☐	☐	☐

16b: Tjenestetilbud	<i>Helt enig</i>	<i>Litt enig</i>	<i>Verken enig eller uenig</i>	<i>Litt uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Tilbudet var i stor grad standardisert, og ga lite rom for differensierte løsninger.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det var rom for fleksible og individuelle løsninger tilpasset den enkelte bruker	☐	☐	☐	☐	☐	☐

17. Hvilke endringer er etter din vurdering ønskelige i det bolig- og tjenestetilbudet kommunen/bydelen tilbyr i dag? (*Sett kryss for det alternativet som er mest i samsvar med din vurdering, både for bolig- og tjenestetilbudet*)

17a: Boligtilbud	<i>Passer svært godt</i>	<i>Passer ganske godt</i>	<i>Passer ganske dårlig</i>	<i>Passer svært dårlig</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Mer differensierte og individuelt tilpassede tilbud	☐	☐	☐	☐	☐
Mer standardiserte tilbud	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre samarbeid mellom kommunale etater for å hindre utkastelser	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre samarbeid med private utleiery for å hindre utkastelser	☐	☐	☐	☐	☐

17b: Tjenestetilbud	<i>Passer svært godt</i>	<i>Passer ganske godt</i>	<i>Passer ganske dårlig</i>	<i>Passer svært dårlig</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Mer differensierte og individuelt tilpassede tilbud	☐	☐	☐	☐	☐
Mer standardiserte tilbud	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre samarbeid med kommersielle aktører for å få et mer helhetlig tilbud	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre samarbeid med frivillige (f.eks. Bymisjonen, Frelsesarmeen o.l.) for å få et mer helhetlig tilbud	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre samarbeid mellom kommunale etater for å få et mer helhetlig tilbud	☐	☐	☐	☐	☐
Etablering av egen "særomsorg" for bostedsløse	☐	☐	☐	☐	☐

18. Hvordan vil du vurdere dagens bemanningssituasjon i kommunen når det gjelder arbeidet med bostedsløshetsproblematikken? *(flere svar mulig)*

- ☐ Bemanningen er for liten
- ☐ Bemanningen er for usikker (for mange på engasjement)
- ☐ Det er for stor "turnover" (mange slutter og skifter jobb)
- ☐ Bemanningen er for stor
- ☐ Bemanningen er passe stor
- ☐ Usikker/vanskelig å si

19. Hvordan har kommunen/bydelen generelt sett arbeidet med bostedsløshetsproblematikken inntil nå?

- ☐ Det er blitt opprettet egne tiltak og tjenester for ulike grupper av bostedsløse
- ☐ Arbeidet med bostedsløshet er lagt til eksisterende etater/tjenester, uten at disse er blitt tilført mer ressurser/kompetanse.
- ☐ Arbeidet med bostedsløshet er lagt til eksisterende etater/tjenester, som er tilført ressurser/kompetanse for å ivareta disse brukergruppenes behov.
- ☐ Varierer mellom ulike tiltak
- ☐ Usikker/vanskelig å si

20. Etter din vurdering: Førte tilskuddet til en økning i omfanget av tjenestetilbudet til bostedsløse?

- ☐ I svært stor grad
- ☐ I ganske stor grad
- ☐ Ingen endring
- ☐ I ganske liten grad
- ☐ I svært liten grad
- ☐ Vanskelig å si/vet ikke

21. Representerte tiltaket en ny type tjeneste?

- ☐ Ja (*gå til spørsmål 22*)
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke
- ☐ Ikke relevant

22. Dersom ja på spørsmål 21: På hvilken måte representerte tiltaket en ny tjeneste? (*beskriv*):

23. Ble det utarbeidet kriterier for hvem som skulle omfattes av tiltaket?

- ☐ Nei, tiltaket skulle omfatte alle bostedsløse
- ☐ Nei, utvalget av brukere skjedde mer eller mindre tilfeldig
- ☐ Ja, det ble satt et særlig fokus på de med "tunge" rusproblemer
- ☐ Ja, det ble satt et særlig fokus på personer med psykiske lidelser og rusmisbruk
- ☐ Ja, det ble satt fokus på andre målgrupper (*spesifiser*):
- ☐ Usikker/vet ikke

24. Hvilken betydning fikk tiltaket for kommunens/bydelens strategi i arbeidet med bostedsløshet (*kun ett svar mulig*)?

- ☐ Hadde ingen bestemt strategi før, og tiltaket førte ikke til endring på dette området
- ☐ Hadde ingen bestemt strategi, men fikk i tilknytning til tilskuddsordningen
- ☐ Hadde en strategi, som er uendret
- ☐ Hadde en strategi, som ble endret i forbindelse med tilskuddsordningen
- ☐ Usikker/vet ikke

25. Dersom ny eller endret strategi: Hva er de viktigste momentene i den nye strategien (*flere svar mulig*)?

- ☐ Endring i målsettingen for dette arbeidet
- ☐ Endring i tjenestetilbudet
- ☐ Endring av målgruppe
- ☐ Endring i organiseringen av arbeidet
- ☐ Klarere plassering av det overordnede ansvaret for dette arbeidet
- ☐ Brukermedvirkning har fått en mer sentral plass
- ☐ Andre endringer (*spesifiser*):

26. Når det gjelder kommunens/bydelens tilbud til bostedsløse i dag; hvordan vil du vurdere situasjonen i forhold til de nedenfor nevnte temaene? (*Sett kryss for det som samsvarer best med din vurdering av dagens situasjon*)

	<i>Svært tilfredsstillende</i>	<i>Ganske tilfredsstillende</i>	<i>Ganske lite tilfredsstillende</i>	<i>Svært lite tilfredsstillende</i>	<i>Vet ikke</i>	<i>Ikke aktuelt</i>
Boligtilbudet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tjenestetilbudet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med statlige etater/institusjoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med andre kommuner/bydelers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeid mellom kommunale etater/seksjoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med private/frivillige aktører	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med private utleiende	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Kompetanse

27. I hvilken grad mener du tiltaket har ført til økt kompetanse/kunnskap om hvordan bostedsløsheten i din kommune/bydel kan bekjempes?

- ☐ I svært stor grad
- ☐ I ganske stor grad
- ☐ I ganske liten grad
- ☐ I svært liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Usikker/vanskelig å svare på

28. Hvor/hvordan hentet kommunen/bydelen ny kunnskap og kompetanse om bostedsløshetsproblematikken (*i løpet av tilskuddsperioden*)? (Sett kryss for de alternativene som passer for din kommune/bydel)

	<i>Har brukt</i>	<i>Har ikke brukt</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Kurs	☐	☐	☐
Videreutdanning	☐	☐	☐
Nyansettelse	☐	☐	☐
Konferanser (SHdir, Husbanken o.l.)	☐	☐	☐
Studietur til andre kommuner	☐	☐	☐
Studietur til utenlandske kommuner	☐	☐	☐
Fagbøker/rapporter/tidsskrift	☐	☐	☐
Offentlige rundskriv/utredninger/meldinger	☐	☐	☐

29. Hva ble kompetansemidlene i tilskuddet fra Sosial- og helsedirektoratet brukt til?

	<i>Har brukt</i>	<i>Har ikke brukt</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Kurs	☐	☐	☐
Videreutdanning	☐	☐	☐
Konferanser (SHdir, Husbanken o.l.)	☐	☐	☐
Studietur til andre kommuner	☐	☐	☐
Studietur til utenlandske kommuner	☐	☐	☐

Annet:

30. Hvordan vil du vurdere at kompetansehevingen har vært i de etatene/organene som er nevnt nedenfor?

	<i>Svært stor</i>	<i>Ganske stor</i>	<i>Ganske liten</i>	<i>Svært liten</i>	<i>Ingen</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Tverretattlig tildelingsteam	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sosialtjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Boligtjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hjemmetjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lokalpolitikere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Administrasjon (plannivå)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

31. Opplever du at kommunen/bydelen i dag har tilstrekkelig kunnskap/arbeidsmodeller om hvordan bostedsløsheten i din kommune/bydel kan bekjempes?

- ☐ I svært stor grad
- ☐ I ganske stor grad
- ☐ I ganske liten grad
- ☐ I svært liten grad
- ☐ Usikker/Vanskelig å svare på

Brukermedvirkning

32. Etter din vurdering: Hvordan er situasjonen i din kommune/bydel med hensyn til brukermedvirkning? (*kryss av for det alternativet som er mest i samsvar med ditt syn*)

	<i>Helt enig</i>	<i>Ganske enig</i>	<i>Verken enig eller uenig</i>	<i>Ganske uenig</i>	<i>Svært uenig</i>	<i>Vet ikke</i>
Brukeren er med på å utforme eget tilbud	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Brukeren har innflytelse på eget tilbud	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Savner innspill fra brukergruppen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Individuell plan fungerer godt som verktøy for individuell brukermedvirkning	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vanskelig å sette opp individuelle planer for lengre tid om gangen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Brukermedvirkning er ikke prioritert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Brukermedvirkning er ikke relevant for tiltaket	☐	☐	☐	☐	☐	☐

33. I hvilken grad informerer kommunen/bydelen brukerne om deres rettigheter til individuell plan?

- ☐ Alltid
- ☐ For mer enn halvparten
- ☐ For omkring halvparten
- ☐ For færre enn halvparten
- ☐ Sjelden eller aldri
- ☐ Usikker/vet ikke
- ☐ Ikke aktuelt

34. I hvilken grad opplever du individuell plan som et hensiktsmessig plan- og prosessverktøy i arbeidet med bostedsløse?

- ☐ Svært stor grad
- ☐ Ganske stor grad
- ☐ Ganske liten grad
- ☐ Svært liten grad
- ☐ Usikker/vet ikke
- ☐ Ikke aktuelt

35. I hvilken grad tildeles bolig og tjenester til bostedsløse med hjemmel i lov om sosiale tjenester (LOST) § 4.2 og § 4.3?

- ☐ Svært stor grad
- ☐ Ganske stor grad
- ☐ Ganske liten grad
- ☐ Svært liten grad
- ☐ Brukes ikke
- ☐ Usikker/vet ikke

36. I hvilken grad mener du at de boligsosiale tjenestene tildeles på en måte som tilfredsstiller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak (skriftlig, begrunnet svar om vedtak, opplysning om klageadgang o.l.)?

- ☐ Svært stor grad
- ☐ Ganske stor grad
- ☐ Ganske liten grad
- ☐ Svært liten grad
- ☐ Fatter ikke vedtak
- ☐ Usikker/vet ikke
- ☐ Ikke aktuelt

37. Hvor vanlig er det at det etableres en ansvarsgruppe som en del av booppfølgingstilbudet til bostedsløse?

- ☐ Brukes aldri; sjelden behov
- ☐ Brukes ikke, selv om det er behov
- ☐ Brukes ved behov
- ☐ Brukes alltid
- ☐ Usikker/vet ikke

38. I hvilken grad inviteres brukerorganisasjonene inn i arbeidet til kommunen/bydelen (*flere kryss mulig*)?

- ☐ I planarbeid
- ☐ I beslutningsprosesser
- ☐ Vanskelig å komme i kontakt med brukerorganisasjoner
- ☐ Ingen aktuelle brukerorganisasjoner
- ☐ Usikker/vet ikke

Samarbeid

39. Har kommunen hatt samarbeid med andre kommunal aktører (interne eller eksterne) i forbindelse med tiltaket?

- ☐ Ja
☐ Nei
☐ Usikker/vet ikke

40. Hvis ”ja” i spørsmål 38: Hvilke erfaringer har dere fra samarbeidet med ulike aktører?
(Sett kryss for det alternativet som passer best, både for tjeneste- og boligtilbud)

40a: Boligtilbud	Svært gode	Ganske gode	Verken gode eller dårlige	Ganske dårlige	Svært dårlige	Usikker/vet ikke	Ikke aktuelt
Statlige etater (f.eks. Kriminalomsorgen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Private utleiere	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
NAV-kontor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sosialkontor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Boligtjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hjemmetjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Psykisk helsearbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Husbanken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Flyktningstjensten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

40b: Tjenestetilbud	Svært gode	Ganske gode	Verken gode eller dårlige	Ganske dårlige	Svært dårlige	Usikker/vet ikke	Ikke aktuelt
Statlige etater (f.eks. Kriminalomsorgen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Frivillige	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
NAV-kontor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sosialkontor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Boligtjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hjemmetjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Psykisk helsearbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Husbanken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Flyktningstjensten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

41. Hvis ”ja” i spørsmål 39: Hvilke konsekvenser vil du si at dette samarbeidet har hatt for kommunen/bydelen? (Sett kryss for det alternativet som er mest i samsvar med din oppfatning)

	<i>Passer svært bra</i>	<i>Passer ganske bra</i>	<i>Verken bra eller dårlig</i>	<i>Passer ganske dårlig</i>	<i>Passer svært dårlig</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Bedre kompetanse	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Økt ressursinnsats	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre tjenestetilbud	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dårligere tjenestetilbud	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunen/bydelen har mindre kontroll over tjenestekvaliteten	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Måloppnåelse

42. Ble det utarbeidet klare mål for tiltaket før dere startet opp?

- ☐ Ja, det ble utarbeidet klare mål
- ☐ Nei, målene ble utarbeidet etter hvert som tiltaket utviklet seg
- ☐ Nei, det har ikke vært arbeidet etter konkrete mål i tiltaket
- ☐ Usikker/vet ikke

43. Har det vært gjennomført evalueringer for tiltaket, der tiltakets måloppnåelse har blitt vurdert?

- ☐ Ja, det har blitt gjennomført evalueringer
- ☐ Ja, det ble gjennomført en evaluering da tilskuddsmidlene opphørte
- ☐ Nei, det har ikke blitt gjennomført noen form for evaluering
- ☐ Usikker/vet ikke

44. I den grad målene for tiltaket ble endret under veis; på hvilken måte ble målene endret?

- ☐ Til mer ambisiøse mål
- ☐ Til mindre ambisiøse mål
- ☐ Usikker/vet ikke

45. Har tiltaket blitt videreført med egne midler etter at tilskuddsordningen opphørte?

- ☐ Ja, det er blitt direkte videreført
- ☐ Ja, det har blitt videreført med noen få endringer
- ☐ Ja, men bare mindre deler av tiltaket har blitt videreført
- ☐ Nei, tiltaket er ikke blitt videreført
- ☐ Usikker/vet ikke

46. Hvis ja i spørsmål 45: Har det skjedd endringer i organiseringen av tjenestene?

- ☐ Ja, tjenesten er i dag organisert som en integrert del av det ordinære tjenesteapparatet
- ☐ Ja, tjenesten er i dag organisert som en særtjeneste ved siden av det ordinære tjenesteapparatet
- ☐ Nei, det har ikke skjedd noen endringer

47. Hvis ja i spørsmål 45: Har det skjedd endringer i omfanget av tjenestetilbudet?

- ☐ Ja, tjenestetilbudet er i dag mindre omfattende
- ☐ Ja, tjenestetilbudet er i dag mer omfattende
- ☐ Nei, det har ikke skjedd noen endringer

48. Hvis ja i spørsmål 45: Omfatter tjenesten i dag de samme målgruppene som ble satt for tiltaket?

- ☐ I stor grad samme målgruppe
- ☐ Tjenesten er blitt utvidet til å gjelde alle bostedsløse
- ☐ Tjenesten er blitt utvidet, men er ikke et tilbud til alle bostedsløse
- ☐ Tjenesten er blitt begrenset til en mindre målgruppe
- ☐ Usikker/vet ikke

49. Dersom tiltaket ikke er blitt videreført eller kun er blitt videreført i et mindre omfang; hva var grunnen til denne endringen?

- ☐ Manglet økonomiske ressurser
- ☐ Hadde ikke planer om videreføring
- ☐ Brukerne har fått et annet tilbud
- ☐ Bemanningsproblemer
- ☐ Tiltaket var ikke egnet
- ☐ Annet (*spesifiser*):
- ☐ Usikker/vet ikke

50. Nedenfor for presenterer vi noen påstander om hvilke konsekvenser tiltaket har hatt for kommunen/bydelen. Hvor enig/uenig er du i disse påstandene? (Sett kryss for det alternativet som passer best med din opplevelse)

	<i>Passer svært bra</i>	<i>Passer ganske bra</i>	<i>Verken bra eller dårlig</i>	<i>Passer ganske dårlig</i>	<i>Passer svært dårlig</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Bedre økonomi for kommunen/bydelen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre kunnskap om ressursutnyttelse	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Boligtilbudet er blitt bedre	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bruken av midlertidige boliger har gått ned	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Antall hospitsplasser har gått ned	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tjenestetilbudet er utvidet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tjenestetilbudet er blitt bedre tilpasset den enkeltes behov	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Økt kompetanse om bostedsløses behov for tjenester	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Økt kompetanse om bostedsløses boligbehov	☐	☐	☐	☐	☐	☐

51. Hvilken betydning mener du de nedenfor nevnte problemene har hatt under gjennomføringen av tiltaket? (sett kryss for det alternativet som samsvarer best med din vurdering)?

	<i>Svært stor betydning</i>	<i>Ganske stort betydning</i>	<i>Ganske liten betydning</i>	<i>Svært liten betydning</i>	<i>Ingen betydning</i>	<i>Usikker/vet ikke</i>
Begrensninger i det kommunale boligtilbudet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dårlig samarbeid med private utleiere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dårlig samarbeid med private tjenestetilbydere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dårlig samarbeid med frivillige	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dårlig samarbeid med andre kommunale etater/seksj.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dårlig samarbeid med statlige etater	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Juridiske hindringer som vanskeliggjør gode løsninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Manglende politisk vilje til å fatte vedtak	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Manglende økonomisk prioritering fra kommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Behovet i brukergruppen var mer sammensatt enn først antatt	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Brukerne trakk seg fra tilbudet de fikk	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Kommunenes vurderinger av tiltaksordningen

52. Opplevde du/dere at Sosial- og helsedirektoratet eller Fylkesmannen hadde konkrete og tydelige mål med tilskuddsordningen?

- ☐ Ja, i svært stor grad
- ☐ Ja, i ganske stor grad
- ☐ Nei, bare i liten grad
- ☐ Nei, opplevde ikke tydelige og konkrete statlige mål
- ☐ Usikker/vet ikke

53. Om du tar utgangspunkt i brukernes perspektiv; tror du dette har vært en verdifull satsing?

- ☐ I stor grad
☐ I ganske stor grad
☐ I ganske liten grad
☐ I liten grad
☐ Usikker/vet ikke

54. Hva mener du om denne typen statlige (øremerkede) initiativer? (kryss av for hvor godt de ulike utsagnene stemmer med din oppfatning)

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Usikker/vet ikke
”Primært en symbolsk sak for at politikere skal vise at de gjør noe”	☐	☐	☐	☐	☐	☐
”Slike initiativ kommer og går etter som nye og mer populære saker dukker opp”	☐	☐	☐	☐	☐	☐
”Slike øremerkede midler er viktige initiativ overfor kommunene, dersom staten ønsker å stimulere innsatsen rettet mot spesielle grupper eller arbeidsområder”	☐	☐	☐	☐	☐	☐

55. Hvor viktig mener du de nedenfor nevnte aspekter er for en oppjustering av ”boligsosialt arbeid” (sett kryss for det alternativet som samsvarer best med din oppfatning)?

	Svært viktig	Ganske viktig	Verken viktig eller uviktig	Ganske uviktig	Svært viktig	Usikker/vet ikke
Økt fokus på bolig tjenester	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Økt fokus på oppfølgingstjenester	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre samordning av bolig og tjenester	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre kompetanse om bostedsløse innenfor de ordinære helse- og sosialtjenestene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
”Boligsosialt arbeid” er kun et nytt ord på gamle arbeidsoppgaver	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Evaluering av tilskudd til styrking og utvikling av oppfølgingstjenester – del 2

Du får denne henvendelsen i egenskap av å være oppført som kontaktperson for ett eller flere tiltak som mottok tilskuddsmidler fra Sosial- og helsedirektoratet til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse i perioden 2004-2006.

Som du sikkert kjenner til, er Fafo og NOVA i gang med en evaluering av den nevnte tilskuddsordningen. I evalueringen er det lagt opp til to kartleggingsundersøkelser av tilskuddsmidlenes betydning for kommunenes/bydelenes arbeid med bostedsløse. Første kartleggingsundersøkelse ble gjennomført i 2006, og sannsynligvis var det du som besvarte spørreskjemaet den gangen også.

Vi er nå i gang med andre kartleggingsundersøkelse, og i den forbindelse ønsker vi at du fyller ut det vedlagte spørreskjemaet. Siden du har vært kontaktperson, regner vi med at du er den personen i kommunen/bydelen som har best oversikt over tiltaket og følgelig også har de beste forutsetningene for å besvare spørreskjemaet.

Dersom du mener at du ikke er aktuell for å besvare det vedlagte skjemaet (f.eks. fordi du har skiftet jobb, en annen overtok som kontaktperson for tiltaket eller lignende), ber vi om å få tilbakemelding om dette så snart som mulig; helst med navn og e-postadresse til den personen som var kontaktperson ved avslutningen av tiltaket, eller som kan svare på vegne av tiltaket i dag. Melding om dette sendes til undertegnede (hans.c.sandlie@nova.no).

Spørreskjemaet er vedlagt som Word-dokument. Dette skjemaet kan du laste ned og besvare elektronisk (Husk å lagre skjemaet på harddisk eller lignende!). Dersom du har vært kontaktperson for flere tiltak som mottok tilskuddsmidler fra denne tilskuddsordningen, skal det fylles ut ett skjema per tiltak. Du kan "bevege" deg i spørreskjemaet ved hjelp av musen eller ved hjelp av tabulatortasten, og du kan krysse av ved å trykke på musen eller ved å skrive inn ett kryss eller tall. Det utfylte skjemaet kan returneres til undertegnede som vedlegg til e-post. Alternativt kan du skrive ut ett eller flere skjema på papir og gjennomføre besvarelsen manuelt. Da må skjemaene sendes til undertegnede ved *NOVA, Munthesgate 29, Postboks 3223 Elisenberg, 0208 Oslo*.

På grunn av stram tidsplan, er fristen for å besvare dette spørreskjemaet satt til uke 39 og senest mandag 24. sept 2007.

Forskningsinstituttene Fafo og NOVA er underlagt offentlighetslovens bestemmelser om taushetsplikt og behandler alle opplysninger vi samler inn i tråd med dette. Opplysningene fra denne undersøkelsen vil ikke bli gjengitt på en måte som gjør det mulig å identifisere den enkelte informant.

Prosjektet er på vanlig måte meldt til NSD. Eventuelle spørsmål angående spørreskjemaet og undersøkelsen kan rettes til undertegnede.

Med vennlig hilsen
Hans Christian Sandlie
NOVA - Forsker
Tlf.: (+47)22 54 12 19
E-post: hans.c.sandlie@nova.no

Ikke bare bare å bo

Som ledd i Tiltaksplan mot fattigdom ble det i 2003 opprettet en statlig tilskuddsordning til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere. Ordningen er evaluert over to år, og dette er sluttrapporten fra evalueringen. Hovedspørsmålet er om tilskuddsordningen bidrar til å utvikle et godt boligsosialt arbeid og oppfølgingstjenester som det er mulig å opprettholde i tiltakskommunene, også etter at de statlige midlene opphører.

Sluttrapporten inneholder en studie av Sosial- og helsedirektoratets og Fylkesmannens rolle i forvaltningen av tilskuddet, en egen studie av brukernes vurderinger av tjenestene som det er gitt tilskudd til, samt en ny spørreundersøkelse i tiltakskommunene. Rapporten har også et eget kapittel med oppsummering og hovedfunn fra evalueringsprosjektet.

Tidligere publisert: Ytrehus m.fl.: Tjenester til bostedsløse i ti kommuner, Fafo-rapport 2007:23, og Ytrehus m.fl.: Fra bostedsløs til egen bolig, Fafo-rapport 2007:07

Senter for studier av fattigdom, sosialhjelp og sosial integrasjon (Fami) er et forskningssamarbeid mellom Fafo og NOVA.

Senteret er tildelt miljøstøtte fra Norges forskningsråd ved Velferdsforskningsprogrammet for perioden 2003–2008.

For mer informasjon, se www.fami.no.

Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon

Fami

N O V A

*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2007:38
ISBN 978-82-7422-605-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20038